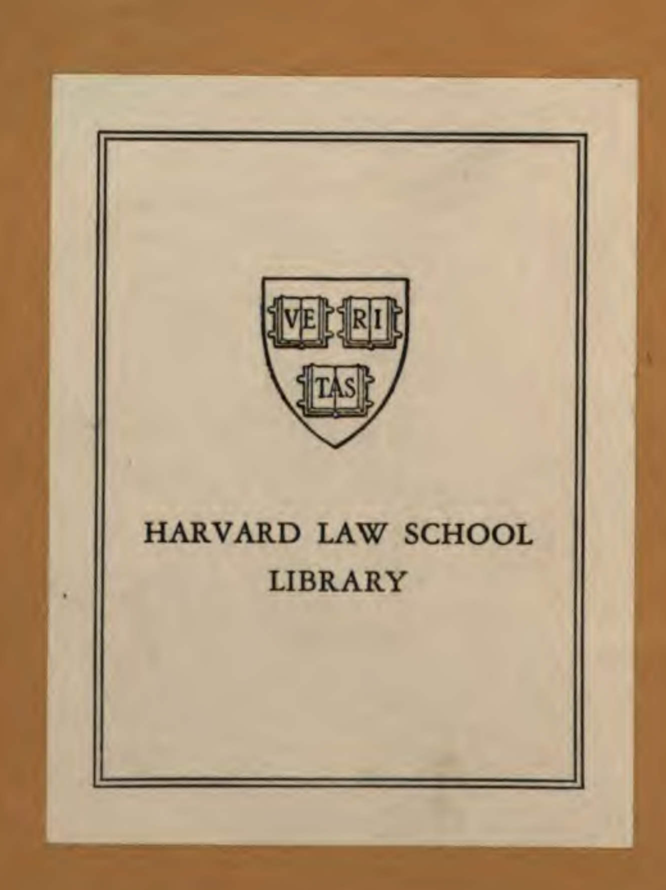

VE
RI
TAS

France

FACULTÉ DE DROIT DE TOULOUSE

DROIT ROMAIN

DES COMICES
DANS UN GOUVERNEMENT DIRECT

DROIT FRANÇAIS

DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE
DANS UN GOUVERNEMENT REPRÉSENTATIF

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE

Par Edouard CAMPAGNOLE

AVOCAT

TOULOUSE

IMPRIMERIE A. CHAUVIN ET FILS

28, RUE DES SALENQUES, 28

1885

FACULTÉ DE DROIT DE TOULOUSE

DROIT ROMAIN

DES COMICES

DANS UN GOUVERNEMENT DIRECT

DROIT FRANÇAIS

DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

DANS UN GOUVERNEMENT REPRÉSENTATIF

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE

Par Edouard CAMPAGNOLE

AVOCAT

TOULOUSE

IMPRIMERIE A. CHAUVIN ET FILS

28, RUE DES SALENQUES, 28

1885

FACULTÉ DE DROIT DE TOULOUSE

MM. BONFILS, ✠, doyen, professeur de Droit commercial.
MOLINIER, O. ✠, professeur de Droit criminel.
BRESSOLLES (G.), ✠, professeur de Code civil.
GINOULHIAC, ✠, professeur de Droit français dans ses origines féodales et coutumières.
POUBELLE, O. ✠, professeur de Code civil, en congé.
ARNAULT, ✠, professeur d'Economie politique.
DELOUME, professeur de Droit romain.
PAGET, professeur de Droit romain.
CAMPISTRON, professeur de Procédure civile.
WALLON, professeur de Droit administratif.
BRESSOLLES (J.), agrégé, chargé du cours de Droit international privé.
VIDAL, agrégé, chargé du cours de Droit criminel.
HAURIOU, agrégé, chargé du cours d'Histoire générale du Droit.
SAINT-MARC, agrégé, chargé d'un cours de Code civil.
CABOUAT, agrégé, chargé d'un cours de Code civil.
M. MOUSSU, secrétaire.

M. HUMBERT, O. ✠, sénateur, professeur honoraire.
M. HUC, conseiller à la Cour d'appel de Paris, professeur honoraire.

Président de la Thèse : M. MOLINIER.

Suffragants. MM. BONFILS.
PAGET.
CABOUAT.

La Faculté n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions particulières du candidat.

MEIS ET AMICIS

DROIT ROMAIN

DES COMICES

DANS UN GOUVERNEMENT DIRECT

Campus et Forum.
TITE-LIVE, IX. 46.

BIBLIOGRAPHIE

INTRODUCTION.

Ideen zu einem Versuch die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen, von Wilhelm von Humboldt. Berlin, 1851.

Der Einfluss der herrschenden Ideen des 19 Jahrhunderts auf den Staat, von baron Joseph Eœtvœs. Leipzig, 1854.

On Liberty, by John Stuart Mill; London, 1859. — *La Liberté,* par John Stuart Mill (traduct. franç.). Paris, Guillaumin, 1864.

La Liberté, par Jules Simon. Paris, Hachette, 1872.

L'Etat et ses limites, suivi d'essais politiques, par Edouard Laboulaye. Paris, Charpentier, 1871.

Cours de politique constitutionnelle, par Benjamin Constant. Paris, Guillaumin, 1872 (t. II).

Manuel de droit constitutionnel, par Saint-Girons. Paris, Larose et Forcel, 1884 (chap. II et VII).

Théorie générale de l'Etat, par Bluntschli, trad. par A. de Riedmatten. Paris, Guillaumin, 1877 (liv. I; liv. VII, ch. 1 et 2).

Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale, par Paul Janet. Paris, Ladrange, 1872 (t. II, liv. IV, ch. 7).

La Cité antique, par Fustel de Coulanges, 6e édition. Paris, Hachette, 1876 (liv. III, ch. 17; liv. V, ch. 3).

Des Assemblées provinciales dans l'Empire romain et l'ancienne France (thèse de doctorat, Faculté de droit de Paris), J.-M.-E. Flandin. Auxerre, 1878.

DROIT ROMAIN.

Accarias, *Précis de droit romain*, t. I, 2e édition, 1874 (Prolégomènes).

Belot (Emile), *Histoire des chevaliers romains*, 2 vol. Paris, 1869-1873, t. I. Introduction ; l. I, ch. 2, § 3 ; *id.*, ch. IV ; l. II, ch. IV ; t. II.

Boissier (Gaston), *Les élections à Rome vers la fin de la République* (*Revue des Deux-Mondes*, 1er mars 1881).

Duruy (Victor), *Histoire des Romains*, nouvelle édition, 1878-1884.

Fustel de Coulanges, *La Cité antique*, Paris, 1876.

Fustel de Coulanges, *Les institutions militaires de la République romaine* (*Revue des Deux-Mondes*, 15 novembre 1870).

Gentile (Prof. Iginio), *Le Elezioni e il broglio nella republica romana, studio di storia*, Milano, 1879.

Humbert (G.), *Dictionnaire des antiquités grecques et romaines.* Notamment *v° Comitia* (9e fascicule, 1884, p. 1374-1401) ; *vis Census, Centuria*, 7e fascicule ; *v° Classis*, 8e fascicule.

Capitaine Jaehns, *L'armée considérée comme expression du caractère national*, conférences militaires de l'Association scientifique de Berlin (*Revue politique et littéraire*, 6 juillet 1872).

Jhering, *Esprit du droit romain*, trad. par M. O. de Meulenaere, 1877, 3e édit., t. I.

Laboulaye (Edouard), *Histoire des Etats-Unis*, 6e édit., Paris, 1876, t. III.

Laboulaye (Edouard), *Essai sur les lois criminelles des Romains, concernant la responsabilité des magistrats*, Paris, 1845, l. I, 2e section, ch. 2 et 3.

Maynz (Ch.), *Cours de droit romain*, 3e édit., 1870, t. 1er.

Mispoulet, *Institutions politiques des Romains*, 1882, t. I et II.

Mommsen, *Histoire romaine*, Paris, 1872, 8 vol.

Niebuhr, *Histoire romaine*, trad. par Golbéry, Paris, 1837, 6 vol.

Ortolan, *Histoire de la législation romaine*, 11e édit., 1880, précédée d'une introduction par M. Labbé.

Padeletti (G.), *Storia del diritto romano*, Firenze, 1878.

Passy (H.), *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, 1870, t. 93, p. 267-288. *Du gouvernement de Rome et des causes qui en décidèrent les transformations.*

Seligman, *Transformation des comices par centuries, institués*

par Servius Tullius (*Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1856, t. IX, p. 244-281).

Servais, *Etude sur les institutions romaines : le tribunat du peuple depuis sa création jusqu'au temps des Gracches* (*Revue générale du droit, de la législation et de la jurisprudence*, 1885, t. IX, p. 5-27 et 124-150).

Willems, *Le droit public romain*, 3e édition, Louvain, 1874.

INTRODUCTION

DU GOUVERNEMENT DIRECT A ROME

I. — Les peuples de l'antiquité n'ont pas connu le gouvernement représentatif.

En Grèce comme à Rome, sur l'Agora comme au Forum, les citoyens s'assemblaient pour délibérer en commun et statuer sur les affaires de la République. Sans intermédiaires, sans mandataires, sans délégués, le peuple votait les lois, nommait les magistrats, rendait les jugements, et, par là, concentrait en ses mains tous les pouvoirs.

C'était le gouvernement direct dans toute sa pureté, tel que Rousseau l'a rêvé dans le *Contrat social*, tel qu'il n'existe plus aujourd'hui, sinon dans la république helvétique, sous la forme bien atténuée du *Referendu*[redacted]

On a dit que le gouvernement direct devait son origine à l'exiguïté des Etats de l'antiquité; cela peut être exact pour les républiques grecques, mais non pour la république romaine.

Nous croyons, d'ailleurs, que c'est là une explication imaginée par les publicistes pour justifier la possibilité du gouvernement direct, plutôt que la cause originelle de ce régime. On montre comment le gouvernement direct a pu fonctionner; on n'indique pas pourquoi il a été institué.

D'ailleurs, l'exiguïté de l'Etat ne peut s'appliquer à Rome que pour les premières années de la République. Longtemps avant l'Empire, les conquêtes rapides qui portèrent jusqu'aux confins du monde connu la majesté du nom romain auraient rendu impossible le gouvernement direct, s'il n'avait eu d'autre fondement que son application restreinte à un petit peuple, à une cité.

La raison de ce gouvernement, si étranger aux idées modernes, est tout entière dans la notion fausse que les anciens se formaient de la liberté, de la loi, et, par voie de conséquence, de l'Etat.

I

II. — La liberté, pour les anciens, se confondait avec la souveraineté : être libre, c'est être un membre du pouvoir souverain ; c'est exercer le droit de suffrage dans les assemblées populaires, voter directement la loi, nommer les magistrats, leur faire rendre les comptes, prononcer les jugements, surtout les jugements politiques (1).

Être tour à tour, et quelquefois [redacted], gouvernant et gouverné, souverain et sujet, tel est l'idéal de la liberté antique.

De ce principe que la liberté est la souveraineté et que le peuple est roi résulte tout un ensemble d'usages et de lois qui étonne les modernes et blesse les idées reçues, mais qui, cependant, s'explique aisément.

III. — Le souverain étant l'ensemble des citoyens,

(1) « *Est hæc conditio liberorum populorum, præcipueque hujus populi ...posse suffragiis vel dare vel detrahere quod velit cuique* » (Cic., *pro Plantio*, IV, 11).

la loi, œuvre du souverain, règle la religion, l'éducation, la propriété. De là ce spectacle étrange d'un peuple à la fois très libre et très esclave : libre jusqu'à la souveraineté, esclave à l'endroit de la religion, de l'éducation, des droits individuels.

La loi, en effet, chez les anciens, est uniquement l'expression de la volonté générale. Il importe peu qu'elle serve ou non à formuler, en termes impératifs, une notion de droit, qu'elle sanctionne ou méconnaisse un *desideratum* d'utilité nationale : justice et utilité disparaissent devant une volonté arbitraire et mobile, qui trouve en elle-même sa raison d'être et n'a besoin que d'exister pour être respectable. Souveraineté du peuple ou tyrannie d'un seul (l'une est le corollaire de l'autre, — et Rome nous peut servir d'exemple et de leçon) reproduisent, sous une forme diverse, l'orgueilleuse maxime : *Sic volo, sic jubeo, sit pro ratione voluntas.*

La loi était toujours parfaite et irrésistible, puisqu'il lui suffisait d'être la volonté générale, c'est-à-dire la force.

IV. — Cette double confusion entre la liberté et la souveraineté, entre la loi et la volonté générale, produisait le résultat suivant, qui ne paraît pas avoir choqué les plus grands penseurs de l'antiquité (1) : d'une

(1) « ... Contre cette théorie qui les écrasait, on ne voit pas que les Romains aient jamais protesté. Tacite regrette la République, et félicite Trajan d'avoir mêlé deux choses qui, à Rome, n'allaient guère de compagnie : le principat et la liberté; mais il n'imagine pas qu'on puisse limiter la souveraineté. Des magistratures divisées, annuelles et responsables, voilà tout ce qu'avait conçu la sagesse des anciens; c'était une garantie politique qui protégeait l'indépendance du citoyen;



part, le pouvoir oppresseur des majorités et l'omnipotence de l'Etat ; de l'autre, l'annihilation des droits individuels et la méconnaissance de la personnalité humaine.

Sous un pareil régime, on ne comprenait pas que l'individu eût des droits contre la cité : l'Etat est le maître absolu des citoyens.

Le citoyen est fait pour l'Etat, dit Aristote (1), et non l'Etat pour le citoyen.

« Institution de volonté, machine de conquête, ma-

la garantie détruite, tout fut perdu et sans retour. » Ed. Laboulaye, *L'Etat et ses limites*, p. 11.

(1) Aristote, *Polit.*, 1, ch. II. — *Salus populi suprema lex esto* ; Cicéron, *De leg.*, III, 3.

« Le fondement de la loi est, dans tous les cas, l'Etat; la liberté n'était qu'une expression différente du droit de cité dans son acception la plus large. Toute propriété avait pour base la concession de l'Etat à un particulier ; un contrat n'était valide qu'autant que la communauté l'attestait au moyen de ses représentants ; un testament n'était valable que s'il était confirmé par la communauté. » Mommsen, *Hist. rom.*, l. I, ch. XI, p. 199, trad. de Guerle.

« Les anciens ne connaissaient ni la liberté de la vie privée, ni la liberté d'éducation, ni la liberté religieuse. La personne humaine comptait pour bien peu de chose vis-à-vis de cette autorité sainte et presque divine qu'on appelait la patrie ou l'Etat... On pensait que le droit, la justice, la morale, tout devait céder devant l'intérêt de la patrie.

» C'est donc une erreur singulière entre toutes les erreurs humaines que d'avoir cru que dans les cités anciennes l'homme jouissait de la liberté. Il n'en avait pas même l'idée. Il ne croyait pas qu'il pût exister de droit vis-à-vis de la cité et de ses dieux. Le gouvernement a plusieurs fois changé de forme ; mais la nature de l'Etat est restée à peu près la même, et son omnipotence n'a guère été diminuée. Le gouvernement s'appela tour à tour monarchie, aristocratie, démocratie ; mais aucune de ces révolutions ne donna aux hommes la vraie liberté, la liberté individuelle. » Fustel de Coulanges, *La Cité antique*, p. 267.

» tière d'organisation, l'Etat occupe toutes les pensées, » absorbe tous les amours, se soumet toutes les actions » et toutes les institutions (1). »

Ce n'est pas à dire que le Romain soit opprimé, au sens absolu du mot; mais, s'il a des droits, ce n'est pas comme homme, c'est comme membre du souverain (2).

Aussi, chez les Grecs et chez les Romains, on passe sans transition de l'extrême liberté à l'extrême servitude. Il suffit qu'un tyran s'empare du pouvoir pour

(1) Taine, *Essai sur Tite-Live*, 1re partie, ch. III, p. 16.

(2) « A Rome, le citoyen est roi; aussi l'entoure-t-on de privilèges de toute espèce. La liberté individuelle n'a jamais été plus énergiquement garantie. Les lois valériennes sont de véritables lois d'*habeas corpus*; la *custodia libera* exclut toute prison préventive... Mais qu'on ne s'y trompe pas, *toutes ces libertés ne sont que des privilèges de la souveraineté*. Du jour où Sylla s'empare du pouvoir, la tyrannie entre dans Rome pour n'en plus sortir... On ne voit même pas que les anciens disputent au maître du monde ce qui nous semble aujourd'hui le droit le plus sacré de l'individu; je veux dire : la conscience, l'intelligence, le travail. Religion, éducation, lettres, commerce, industrie, tout est dans les mains de l'empereur, le jour où le peuple, volontairement ou non, a transmis aux Césars sa souveraineté. » Ed. Laboulaye, *op. cit.*, p. 108-109.

« Le peuple le plus jaloux de sa liberté que l'univers ait jamais vu se trouva en même temps le plus soumis à ses magistrats et à la puissance légitime. » Bossuet, *Disc. sur l'hist. univ.*, IIIe partie, ch. VI.

« La liberté romaine ne ressemblait pas à celle que nous aimons : car le citoyen romain, que nous nous représentons si fier de ses droits, n'était assuré ni de son rang social qu'à chaque lustre le censeur pouvait lui ôter sans jugement, ni de l'indépendance d'une vie privée, où le même magistrat pénétrait armé des sévérités de sa magistrature irresponsable. Ce républicain était le serf de l'Etat, et tout, liberté, justice, morale, cédait, au besoin, devant la maxime que le salut de l'Etat est la loi suprême... » V. Duruy, *Hist. des Romains*, I, p. 534.

qu'aussitôt le despotisme s'établisse. La seule garantie du citoyen, c'est sa part de souveraineté (1), garantie précaire et fragile, puisqu'elle a pour seul fondement une distinction arbitraire entre les citoyens, entre ceux qui n'ont d'autre occupation que la guerre et la politique, et les non-citoyens, chargés de vaquer aux soins de la vie domestique, exclus, en droit ou en fait, des comices souverains, sujets d'une république aristocratique, et, quelques réformes qu'on ait introduites dans la constitution primitive de Rome, esclaves, jusqu'à la fin, d'une oligarchie oppressive et hautaine.

Tant que Rome fut une république, c'est-à-dire une aristocratie toute-puissante, cette noblesse, qui jouissait d'une liberté souveraine, ne sentit pas le danger de sa théorie de l'Etat. Cette poignée de privilégiés pillait le monde, sans se soucier de la servitude qu'elle répandait au dehors, de la corruption qu'elle semait au dedans (2). Mais quand le peuple eut appris à vendre ses

(1). « Les anciens avaient donné un tel pouvoir à l'Etat, que le jour où un tyran prenait en mains cette omnipotence, les hommes n'avaient plus aucune garantie contre lui, et qu'il était légalement le maître de leur vie et de leur fortune. » *La Cité antique*, p. 415.

(2). « On a beaucoup vanté les vertus de la vieille Rome, la simplicité, la frugalité des plus grands personnages, leur dévouement au bien de la patrie. Mensonges de rhéteur que tout cela ! Ce qu'attestent les faits mentionnés par les historiens les plus dignes de confiance, c'est que jamais aristocratie ne fut plus hautaine, plus inique, plus effrontément rapace que celle qui gouverna seule après les Tarquins. A peine eut-elle recueilli et confié à deux consuls renouvelés chaque année les pouvoirs que l'abolition de la royauté avait laissés vacants, qu'elle s'abandonna sans réserve aux instincts orgueilleux et cupides qui la dominaient. » H. Passy, *Du gouvernement de Rome et des causes qui en décidèrent les transformations*, compte rendu des séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques, 1870, t. 93, p. 269-270.

votes, il suffit d'une main hardie pour en finir avec le monopole de quelques grandes familles ; il n'y eut plus dans le monde d'autre loi que le caprice de l'Empereur.

Auguste, héritier du peuple romain, réunit en ses mains tous les pouvoirs et substitua à une tyrannie collective le despotisme d'un seul.

C'est là le signe distinctif des révolutions politiques de Rome. Le pouvoir y a toujours revêtu les mêmes caractères, sous la Royauté, sous la République, sous l'Empire. Les détenteurs du pouvoir ont seuls changé de nom et varié de nombre. A toutes les époques de son histoire, Rome a méconnu la liberté et sacrifié les droits individuels à l'omnipotence de l'Etat, monarchique ou républicain.

II

V. — Sous l'influence des idées chrétiennes, les notions de liberté et d'Etat se sont modifiées.

Une révolution complète vient changer la physionomie du monde païen, aussi bien en politique qu'en morale et en philosophie.

Ce n'est pas qu'à première vue l'Evangile paraisse apporter dans le domaine de la politique des modifications profondes. « Rendez à César ce qui est à César, et à Dieu ce qui est à Dieu, » avait dit le Christ. Et l'apôtre Paul complétait cette pensée en la développant sous une autre forme : « Rendez à chacun ce qui lui » est dû, le tribut à qui le tribut, les impôts à qui les » impôts, la crainte à qui la crainte, l'honneur à qui » l'honneur » (Rom., ch. XIII). Il semble que ces maxi-

mes prudentes établissent opportunément le départ entre le domaine temporel réservé à l'Etat, que représente l'Empereur, et le domaine spirituel, que revendique l'Eglise.

Et cependant cette distinction même porte une grave atteinte à l'unité de l'Etat ; car lorsque le Christ ajoute : « Rendez à Dieu ce qui est à Dieu, » il proclame la séparation là où régnait une unité absolue.

La religion, chez les anciens, était surtout une institution politique, étroitement liée à l'organisme même de l'Etat. Le menu peuple prenait seul au sérieux l'existence des divinités mythologiques ; les classes éclairées en jugeaient à peu près comme nous le faisons nous-mêmes, et nous savons, par le témoignage de l'un d'eux (1), que les augures ne pouvaient se regarder sans rire de la crédulité de leurs concitoyens. Non seulement on considérait les cérémonies du culte comme un moyen de gouvernement, mais on n'attachait à ces fables et à

(1) Cicéron, *De la divination*, 2e partie, ch. III et IV, ch. X.

« Si, à Rome, la religion et ses ministres furent liés à la politique, ce n'était pas en la dominant, mais en lui restant subordonnés... Si Rome eut un clergé, elle n'eut point de classe sacerdotale possédant de grands biens ou levant la dîme, et l'on n'y connut pas d'intérêt religieux distinct de l'intérêt de l'Etat... » « Nos aïeux, » dit Cicéron (*Pro domo*, 1), « n'ont jamais été plus sages ni mieux inspirés des dieux que lorsqu'ils ont établi que les mêmes personnes présideraient à la religion et au gouvernement de la république. Par ce moyen, magistrats et pontifes s'entendent pour sauver l'Etat. » « L'Etat et la religion, » conclut M. Duruy, « c'était tout un. » *Histoire des Romains*, par Victor Duruy, 1878, t. I, p. 97-98. Dans le même sens, Mispoulet, t. II, p. 383. V. également, à cet égard, les savantes et profondes réflexions de Jhering, *Esprit du dr. rom.*, t. I, l. I, titre I, chap. III : *Le principe religieux et son influence sur l'Etat et sur le droit.*

ces cérémonies, dont il ne fallait pas presser le sens littéral, qu'une vague idée de religion et de piété (1). A Rome, c'était la patrie elle-même, la forme de la civilisation romaine, qu'on honorait sous le nom de Romulus et de Vesta :

Di patrii indigetes...

Les dieux n'existaient qu'avec l'autorisation de l'Empereur, objet lui-même d'un culte spécial : vivant, c'est un *numen*, une divinité protectrice ; mort, c'est un *divus*, un des génies tutélaires de l'Empire. L'Empereur réunit ainsi dans sa main l'autorité spirituelle et le pouvoir temporel (2). Le christianisme les distingue l'un de l'autre : désormais, dans le même homme, il y aura le citoyen et le fidèle ; il faudra respecter les droits du chrétien, s'incliner devant la conscience de l'individu. Le rôle de l'Etat se réduit à une mission de justice et de paix, et la souveraineté politique n'est plus que la garantie des droits individuels. Il y a une sphère où la souveraineté politique ne peut pénétrer : l'âme ne lui appartient pas.

C'était une révolution (3).

Les empereurs ne s'y trompèrent pas, les grands empereurs moins que les autres. Il est, en effet, digne de

(1) Montesquieu, *Dissertation sur la politique des Romains dans la religion*.

(2) Tac., *Ann.*, I, 73; XVI, 22. — L'unité absolue est un caractère commun à toutes les tyrannies. Citons, à titre d'exemple, Henri VIII en Angleterre, Louis XIV et les protestants de France, les czars en Russie.

(3) Ed. Laboulaye, *op. cit.*, p. 12. — Labbé, *Préf. de l'hist. de la législ. rom.*, par Ortolan.

remarque que les persécutions contre les chrétiens furent ordonnées le plus souvent par les empereurs qui ont laissé dans l'histoire le nom d'administrateurs habiles et de politiques austères : c'est un Trajan, un Marc-Aurèle, un Sévère, un Dioclétien. Le crime des chrétiens est un crime politique. Ils portent atteinte à la souveraineté du prince, héritier de la souveraineté du peuple, et les empereurs, soucieux des traditions de grandeur et de gloire léguées par les premiers Césars, soucieux aussi de transmettre intact à leurs successurs l'entier héritage de l'unité romaine et du pouvoir impérial, essaient de plier la conscience chrétienne à leur autorité, tentent de restituer à la souveraineté, à la volonté du prince (*quod principi placuit, legis habet vigorem*) ce caractère auguste et en quelque sorte sacré, que les anciens Romains reconnaissaient à la volonté générale.

Les mauvais princes sont tolérants, c'est-à-dire indifférents ; ils laissent aller les choses et se contentent de la possession viagère de l'empire. Ils n'ont souci que de leurs plaisirs : Commode est entouré de chrétiens ; Héliogabale ne leur fait point de mal, et l'on trouve peu de martyrs sous le règne du fratricide Caracalla.

La lutte s'engagea donc entre la force et la conscience, entre la raison d'Etat et la foi. Nous n'avons pas à en retracer ici les phases diverses ; il nous suffit d'avoir précisé le moment où furent battues en brèche les idées antiques sur l'unité et la souveraineté de l'Etat, sur l'omnipotence de la volonté du peuple ou du prince.

« C'est avec raison que nous datons de l'ère chrétienne,
» car une société nouvelle est sortie de l'Evangile...

» C'est au courage des martyrs que nous devons la li-
» berté moderne. Il y a là des souvenirs que rien ne
» peut effacer. Si grande qu'ait été plus tard l'ambition
» des papes, quelques fautes que cette ambition leur
» ait fait commettre, la Rome chrétienne n'a pu pres-
» crire contre ses origines. Les palais des papes ont
» remplacé les palais des Césars ; le Vatican parle de
» puissance à l'Eglise ; mais au-dessous de cet édifice
» splendide, il y a les catacombes qui parlent de li-
» berté (1). »

III

VI. — « La liberté, » dit l'article 4 de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, « consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui ; aussi l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes sont déterminées par la loi. »

Si, en plusieurs points, la Déclaration des droits de l'homme s'est inspirée des idées fausses de Rousseau et des doctrines erronées du *Contrat social*, il faut reconnaître que la définition de la liberté s'écarte très heureusement de la notion que les anciens avaient conçue de cette liberté, part intégrante de souveraineté.

Le rôle de l'Etat et la fonction de la loi se déduisent de cette définition même.

Dire que la liberté de chacun est limitée par la liberté d'autrui, n'est-ce pas affirmer que nul citoyen ne

(1) *Id.*, *ibid.*, p. 115.

peut prétendre à la souveraineté? n'est-ce pas aussi déclarer que l'universalité de la nation n'est pas souveraine et doit respecter le droit individuel de chacun de ses membres? — Il n'y a pas de droit contre le droit, et le droit n'est pas uniquement une addition de suffrages, tenant lieu du bon sens et de la conscience.

VII. — La souveraineté d'une nation, disait très bien Robespierre, consiste à pouvoir réprimer, quand elle le veut, les usurpations des pouvoirs constitués (1).

La liberté n'est pas la souveraineté; mais la souveraineté est le moyen qui permet de faire respecter la liberté de tous. La souveraineté est à une nation ce que la liberté est à l'individu. C'est la liberté collective de la société (2).

La loi n'est plus seulement l'expression de la volonté générale — *quod jussum est* — elle est encore, elle est surtout, l'expression de la justice et de la raison — *quod justum est*. Non sans doute que l'on doive méconnaître la volonté générale, mais cette volonté générale est plutôt un moyen qu'un but, qu'une fin propre. Elle tend à consacrer le droit; elle est présumée apte à l'affirmer, capable de le dégager : elle ne crée pas le droit.

Il faut se garder de confondre la liberté, qui est le but, et la volonté générale, qui est le moyen. La liberté résume les droits individuels; la volonté générale est la garantie des droits sociaux. L'axiome de la souveraineté du peuple a été considéré comme un principe de liberté; c'est un principe de garantie. Il est destiné à empêcher

(1) Cité par Ed. Laboulaye, *Questions constitutionnelles*, p. 173.

(2) Clermont-Tonnerre, *Analyse de la Constitution de* 1791, p. 32-33 (Paris, sept. 1791).

un citoyen de s'emparer de l'autorité qui appartient également à tous les membres de l'association : il ne dit pas ce qu'est l'autorité et quelles sont ses limites.

La volonté générale est toute-puissante pour réprimer les usurpations du dedans ou du dehors; elle est nécessaire, mais insuffisante, pour créer la loi; et elle n'est légitime que dans les limites d'un droit préexistant et de la liberté individuelle.

Qu'est-ce à dire, sinon que la liberté moderne ne saurait admettre le despotisme d'un seul, de plusieurs, ni de tous, et qu'elle est incompatible avec l'omnipotence de l'Etat?

VIII. — Guillaume de Humboldt, dans son savant ouvrage sur les *Limites de l'action de l'Etat*, réduit le rôle de l'Etat à deux objets : au dehors, la protection de l'indépendance nationale; au dedans, le maintien de la paix. Voilà les limites du gouvernement; voilà les bornes de l'Etat moderne.

Au contraire, l'idéal de l'antiquité c'était l'unité, l'unité en toutes choses, en religion, en morale, dans les sciences, dans les arts.

Humboldt attribue à l'Etat l'armée, la marine, la diplomatie, les finances, la police suprême, la justice; il lui retire la religion, l'éducation, la morale, le commerce et l'industrie — au nom de ces deux principes : liberté d'action, diversité de situation; qui peuvent se ramener à un seul : la liberté.

La révolution chrétienne se continue et se développe.

Il faut désormais distinguer entre ce que j'ai le droit de faire librement d'une manière absolue, et ce que je ne pourrais faire qu'en portant atteinte à la liberté d'autrui. Sur le premier point, je ne dépends que de moi-

même, je ne relève que de ma conscience; sur le second, il y a concours de libertés, et c'est l'Etat qui juge le différend. Les lois, comme le dit la Déclaration des droits de l'homme, fixent les limites dans lesquelles ma liberté peut se mouvoir sans léser la liberté d'autrui.

La seule raison qui puisse autoriser un homme, ou une collection d'hommes, à restreindre la liberté, c'est la nécessité de se défendre, la *self-protection*, selon l'expression de Stuart Mill. Dans une société civilisée, l'Etat ne peut intervenir dans la vie d'un citoyen que pour l'empêcher de nuire à un autre citoyen.

La seule partie de notre conduite qui nous rende justiciables de la société, c'est celle qui concerne les autres; nos rapports unilatéraux avec nous-mêmes ne tombent sous aucune autre juridiction que la nôtre. L'individu est maître de lui-même, de son corps et de son âme : c'est là une souveraineté que nul étranger n'a le droit d'entamer.

Il y a donc pour chacun de nous un domaine réservé où la société ne peut entrer sans injustice. C'est toute cette part de notre vie qui ne touche que nous-mêmes ou qui ne touche les autres qu'indirectement.

Voilà l'empire de la liberté que l'Etat ne saurait envahir et que la loi, garantie sociale, a pour mission de faire respecter (1).

(1) « La conscience, la pensée, la parole, la liberté d'action, sont choses qui appartiennent à l'individu en sa qualité d'homme, et non point en sa qualité de citoyen ; nul individu, nulle collection d'individus, nulle majorité n'a droit d'y porter atteinte. La loi est faite pour protéger, et non pas pour déterminer ma liberté ; elle a droit de me punir quand j'envahis la liberté d'autrui ; elle n'a pas le droit d'intervenir quand, en ce qui me touche, j'use bien ou mal de mon indépendance. La souveraineté du peuple n'a donc qu'un do-

IV

IX. — Dans un de ces résumés synthétiques et concis qu'affectionnent les publicistes allemands, Bluntschli a marqué en termes très nets les différences essentielles qui existent entre la notion antique et la notion moderne de l'Etat (1) :

L'ÉTAT ANTIQUE.	L'ÉTAT MODERNE.
L'idée antique de l'Etat embrasse la vie tout entière de l'homme, dans la religion et le droit, dans les mœurs et les arts, la culture et la science. Le sacerdoce est une fonction de l'Etat. La liberté de penser est au moins incomplète.	L'Etat moderne a conscience des bornes de son pouvoir et de son droit. Il se considère essentiellement comme la communauté du droit et de la politique. Il renonce à dominer la religion et le culte, et en laisse le soin aux Eglises et aux individus. Le sacerdoce est une fonction d'Eglise. Il ne prétend pas non plus être une autorité dans les arts et dans les sciences. Il estime et protège la liberté d'examen et d'opinion.

maine restreint, un domaine politique ; c'est là qu'elle est un bienfait pour tous et n'est ûn danger pour personne. » Laboulaye, *Histoire des Etats-Unis*, t. III, préface, p. 6 et 7.

(1) *Théorie générale de l'Etat*, l. 1, ch. VI, §§ 2, 3 et 5.

L'homme, en principe, n'a des droits pleins que comme membre de l'Etat. Chez les Hellènes, le droit privé et le droit public sont encore confondus. Les Romains les distinguent au fond, mais le droit privé demeure dans la dépendance complète de la volonté de l'Etat. La liberté individuelle n'existe pas au regard de l'Etat.

L'homme a des droits comme individu. Le droit privé est nettement distingué du droit public. Le premier est plutôt reconnu que créé par l'Etat, protégé plutôt que dominé. La personne libre n'est pas absorbée par l'Etat, mais s'y développe indépendamment, et exerce son droit non pas suivant la volonté de l'Etat, mais suivant sa propre volonté.

Les pouvoirs publics sont exercés directement par les ayants droit. Dans la république antique, la cité se manifeste dans de grandes assemblées (*ecclesiæ*, *comitia*) qui décident elles-mêmes des affaires publiques.

L'Etat moderne est surtout représentatif. Au lieu de ces masses assemblées, nous avons un corps choisi par les citoyens représentant la nation, et bien plus capable d'étudier les lois, de décider, de contrôler.

La liberté n'est plus la souveraineté, la possession du pouvoir, la participation au gouvernement; elle est la garantie des droits individuels contre le despotisme de l'Etat.

La loi doit être l'expression, non seulement de la volonté générale, mais encore de la justice et de la raison.

L'Etat est le gardien et le protecteur de la liberté et des droits individuels.

La souveraineté, enfin, est le droit de posséder la liberté : elle fournit, en effet, le moyen pratique de résister aux envahissements du pouvoir, soumis à un contrôle efficace et éclairé.

X. — Il serait toutefois inexact de déclarer que les idées antiques ont été complètement abandonnées. Le gouvernement direct, en qui elles trouvaient leur application vraie, ne compte plus sans doute que de rares adhérents. Mais le gouvernement représentatif, seul compatible avec la notion moderne de l'Etat, n'a pas encore reçu un développement suffisant; et, sur plus d'un point, n'a réalisé, dans la pratique, qu'une demi-réforme. Nous citerons, entre autres imperfections, le pouvoir exclusif de la majorité qui attribue à la moitié plus un des membres du corps électoral la totalité de la représentation : nous aurons, d'ailleurs, à examiner cette question sous toutes ses faces dans la seconde partie de notre thèse. Il serait aisé de multiplier les exemples et de montrer combien le caractère français, en dépit de réclamations isolées en faveur de l'autonomie individuelle, est porté, le plus souvent, à s'en remettre au bon vouloir de l'Etat. On pourrait examiner la question au point de vue de l'éducation, au point de vue du commerce; mais nous sortirions du cadre restreint de cette étude.

Contentons-nous de constater le fait et d'en indiquer la raison.

Si l'Etat exerce encore cette fâcheuse ingérence, nous croyons, avec M. Saint-Girons (1) et M. Labou-

(1) *Manuel de droit constitutionnel*, ch. VII, p. 105.

« Pourquoi l'Angleterre, la Hollande, la Belgique, sont-elles les

laye (1), que le mal vient surtout de la persistance partielle des idées antiques. Trop souvent les majorités sont oppressives : c'est que le gouvernement est envisagé comme une simple question de volonté générale, sans qu'on prenne en considération l'utilité publique, et

pays les plus libres de l'Europe, si ce n'est parce que l'élément barbare y prédomine sur l'élément romain. » *Droit public et administratif romain*, par D. Serrigny, introduction, p. 9.

(1) *Le Temps*, dans son numéro du 25 avril 1882, reproduit, d'après l'*Italie*, une lettre de M. Laboulaye au professeur Sbarbaro, dans laquelle l'auteur de *l'Etat et ses limites* prend texte du livre de son correspondant, *Ideale della democrazia*, pour exposer ses vues sur la politique française. Nous ne citons, de cette lettre, que les passages se référant aux principes mêmes du droit public :

« Les idées libérales, » dit M. Laboulaye, « qui ont été si bien soutenues par Benjamin Constant, le duc de Broglie et Tocqueville, trouvent, en ce moment, peu de faveur en France. La génération qui est aujourd'hui aux affaires, génération élevée et mal élevée sous l'Empire, est revenue à la conception païenne ; elle confond le pouvoir du peuple avec la liberté des citoyens, et croit faire faire un grand progrès à la démocratie en établissant, dans les institutions, l'omnipotence de l'Etat... Les Américains ont soigneusement séparé les droits individuels et les intérêts généraux des citoyens. Ils ont mis en dehors de l'ingérence législative les droits de la conscience, l'église, l'école, la presse, le droit d'association et de réunion, la liberté individuelle et le jury ; ils n'ont confié aux assemblées que le règlement des intérêts communs... »

Cf. *Histoire des Etats-Unis*, par Ed. Laboulaye, 6e édition, 1878, t. III, préface, p. 6, 7, 8 et 10 :

« En général, nous vivons sous l'empire des erreurs que Rousseau a répandues. La souveraineté du peuple est, pour nous, la volonté universelle, l'ensemble de toutes les volontés particulières ; elle s'étend à tout, elle comprend tout. En ce sens, la souveraineté est absolue, par conséquent despotique ; elle ne peut enfanter que la tyrannie.

» Ce n'est pas ainsi que les Américains l'entendent. Pour eux, la souveraineté du peuple est la volonté générale appliquée aux intérêts communs du pays. Mais les intérêts communs ne sont pas tout ; il

moins encore la justice et la raison. L'unanimité étant impossible, le pouvoir est reconnu à la majorité qui, par cela seul qu'elle existe, se croit le droit de tout faire, puisqu'elle a la puissance de tout vouloir.

Qu'on ne nous taxe pas d'exagération.

« Le peuple est toujours le maître de changer ses lois, même les meilleures; car, s'il lui plaît de se faire mal à lui-même, qui est-ce qui a le droit de l'en empêcher (1)? »

Voilà en quels termes non équivoques s'exprime Rousseau, logique jusqu'à l'absurde, subtil jusqu'au paradoxe, et qui, par les doctrines émises dans son *Contrat social*, a exercé l'influence la plus néfaste sur l'esprit des Constituants de 1789. C'est à lui que nous devons de retrouver encore dans les constitutions, dans les lois électorales, dans les écrits des publicistes, ces idées fausses sur la souveraineté, sur la volonté générale, sur l'Etat un et tout-puissant (2).

existe, en dehors d'eux, des droits individuels, sur lesquels la volonté générale n'a pas d'empire...

« ... A la monarchie absolue, on a substitué l'omnipotence parlementaire. La liberté n'y a rien gagné... La liberté a péri par le principe même de la souveraineté populaire. »

(1) *Contrat social*, l. II, ch. xi, p. 73.

(2) Platon, dans sa *République*, avait, de même, voulu former un Etat absolument un. Aristote lui répondait par cette parole profonde qui a autant de force contre le *Contrat social* que contre la *République* : « L'Etat n'est pas une unité absolue, mais une collection d'individus spécifiquement différents. » Aristote, *Politique*, t. I, ch. i, § 4, — cité par M. Paul Janet, *Histoire de la science politique*.

Voici en quels termes M. Taine expose le programme du gouvernement révolutionnaire de 1793, inspiré par Rousseau :

« Il n'y a qu'une société juste, d'après Robespierre : celle qui est

Sans vouloir exposer, en leur entier développement, les doctrines de Rousseau, nous croyons utile de rappeler en quelques mots les théories principales contenues dans ses écrits : elles donnent la formule du gouvernement antique et démontrent clairement que les anciens ne pouvaient appliquer les règles du gouvernement représentatif.

V

XI. — Rousseau part de l'idée hypothétique d'un contrat social, en vertu duquel chaque associé cède à la communauté son âme, sa liberté, sa vie, pour obtenir en échange, de la part de ses concitoyens, un semblable abandon. Chacun se sacrifie, *s'aliène*, au profit d'un être abstrait qu'on nomme le souverain ou l'Etat.

Cette aliénation est sans danger pour deux raisons : « 1° Chacun se donnant tout entier, la condition est » égale pour tous, nul n'a intérêt de la rendre onéreuse » aux autres; 2° chacun se donnant à tous ne se donne » à personne; et, comme il n'y a pas un associé sur le» quel on n'acquière le même droit qu'on lui cède sur » soi, on gagne l'équivalent de ce qu'on perd et plus » de force pour conserver ce qu'on a. »

fondée sur le contrat social, et les clauses de ce contrat, bien entendu, se réduisent toutes à une seule, l'aliénation totale de chaque individu, avec tous ses droits, à la communauté, chacun se donnant tout entier, tel qu'il se trouve actuellement, lui et toutes ses forces, dont les biens qu'il possède font partie. Nulle exemption ni réserve. Rien de ce qu'il était auparavant ne lui appartient en propre ; ce que désormais il est ou il a ne lui est dévolu que par délégation. Ses biens et sa personne sont maintenant une partie de la chose publique ; s'il les possède, c'est de seconde main ; s'il en jouit, c'est par octroi. » *Le Gouvernement révolutionnaire*, p. 70-71.

Ces abstractions subtiles se réaliseraient, peut-être, dans une société idéale où tous prononceraient en effet et unanimement sur les intérêts de tous. Mais, quand on en vient à la pratique, quand on nomme des magistrats et des chefs, on s'aperçoit que le peuple qui exerce le pouvoir n'est pas le même peuple que celui sur lequel on l'exerce (1). Le gouvernement du contrat so-

(1) « On ne comprenait guère alors qu'un homme, investi d'une portion quelconque de la puissance publique, n'eût pas le droit de rendre un jugement et de publier un édit. » R. Dareste, *La justice administrative*, p. 1.

« La base de la constitution politique de Rome, le principe fondamental du droit public romain a toujours été la souveraineté absolue de l'Etat. Ce que les Romains entendaient par *res publica*, sous la République comme sous l'Empire, c'était une autorité dont les pouvoirs n'avaient pas de limites. Pour que cette autorité suprême fût exercée dans la pratique, l'Etat la déléguait à quelques hommes. La magistrature ainsi déléguée n'était pas une fonction, c'était un pouvoir; on l'appelait de ce terme expressif : *imperium*. Celui qui en était revêtu, ne fût-ce que pour une année, devenait un maître, *magister populi*.

» L'esprit romain se refusait à admettre que l'on pût jamais entrer en lutte avec l'homme qui représentait l'Etat, et la législation de Rome n'avait jamais songé à fixer des bornes précises à la puissance des magistrats » (Fustel de Coulanges, *Institutions politiques de l'ancienne France*). « Mais le génie libéral de la République avait su découvrir des garanties d'une autre nature dans la multiplicité des magistratures, qui devaient se trouver tenues en échec les unes par les autres. » *Des Assemblées provinciales dans l'empire romain et l'ancienne France*, thèse présentée à la Faculté de droit de Paris, 1878, par M. Et. Flandin, p. 12.

Nous avons tenu à reproduire en son entier cette citation intéressante, sans tronquer la pensée de l'auteur. Nous avons à peine besoin de faire remarquer que la dernière phrase nous paraît renfermer une erreur. *Le génie libéral de la République* doit s'entendre, sans doute, de l'extension du droit de suffrage, et de l'extension de la liberté en tant que souveraineté. Quant à la multiplicité des magistratures, elle

cial, au lieu d'être le gouvernement de chacun par soi-même est, en théorie, le gouvernement de chacun par tous les autres; en fait, c'est le règne d'une majorité, le plus souvent même d'une minorité hardie et turbulente.

La république est libre, les citoyens sont esclaves.

Le contrat social aboutit ainsi à la tyrannie. Rousseau l'a compris; mais il ne voit qu'un remède : c'est que le souverain, c'est-à-dire le peuple, soit toujours occupé du soin des affaires publiques; et, à l'exemple de l'antiquité, se réunisse sur l'Agora ou le Forum pour écouter les orateurs, faire les élections, rendre les jugements et voter les lois. Ce contrôle incessant, cette participation constante au gouvernement, c'est le seul obstacle, l'unique barrière à l'établissement de la tyrannie.

Mais comme le peuple agit ainsi directement, sans représentants, il faut qu'il y ait des classes inférieures qui travaillent pour lui. L'esclavage était une nécessité pour les anciens; il est la première condition de la liberté préconisée par le *Contrat social.* Cette objection n'effraye pas Rousseau.

« Quoi! la liberté ne se maintient qu'à l'appui de la
» servitude! Peut-être. Les deux excès se touchent.
» Tout ce qui n'est point dans la nature a ses inconvé-
» nients, et la société civile plus que tout le reste...
» Pour vous, peuples modernes, vous n'avez plus d'es-

trouve sa raison d'être, non dans le désir de protéger la liberté des citoyens, la liberté individuelle, mais dans les conquêtes successives de la plèbe, dans les concessions arrachées une à une aux patriciens, dans l'évolution démocratique, mais non libérale, de la République romaine.

» claves, mais vous l'êtes; vous payez leur liberté de
» la vôtre. Vous avez beau vanter cette préférence, j'y
» trouve plus de lâcheté que d'humanité...

» A l'instant qu'un peuple se donne des représen-
» tants, il n'est plus libre, il n'est plus (1). »

XII. -- Enonçant la formule exacte du gouvernement antique, Rousseau nous montre comment la liberté, telle que la concevaient les anciens, était incompatible avec un régime représentatif :

« La souveraineté ne peut pas se représenter, par la
» même raison qu'elle ne peut pas être aliénée; elle
» consiste essentiellement dans la volonté générale, et
» la volonté ne se représente pas. »

« La souveraineté des volontés reste sur la place pu-
» blique, » disait Royer-Collard; « et c'est toujours
» là qu'il faut aller la chercher, car elle ne peut en
» sortir (2). »

La représentation, sous l'empire de pareilles doctrines, est inadmissible. Elle aboutirait fatalement à la méconnaissance, par le mandataire, des volontés du mandant, qui se trouverait ainsi privé de sa liberté,

(1) Rousseau, *Contrat social*, III, ch. xv.

(2) Royer-Collard, *Discours et écrits*, t. II, p. 464 (1831).

« Que devient la souveraineté du peuple, quand on a déclaré la Constitution représentative? Elle est radicalement détruite. » Clermont-Tonnerre, *Analyse de la Constitution de* 1791, p. 122.

» La nation n'a qu'un seul organe : élire sera sa seule expression... Le jour où le peuple élit, il abdique. » De Barante, *Questions constitutionnelles*, p. 172.

« Il y a incompatibilité absolue entre l'idée de souveraineté du peuple exprimée par la volonté générale, base suffisante de la loi, et cette autre idée : *représentation.* » Saint-Girons, *Manuel de droit constitutionnel*, p. 104.

c'est-à-dire de sa part de souveraineté. Les volontés, en effet, peuvent être transmises, reproduites fidèlement, mais non représentées d'une manière permanente.

L'absence du régime représentatif a pour conséquence l'établissement de la tyrannie d'un seul succédant à une tyrannie collective. Elle permet de considérer un individu comme la personnification héréditaire du peuple qui, par un seul vote, lui a transmis tous ses pouvoirs et tous ses droits. Roi ou Empereur, il aura l'ancienne omnipotence populaire.

Dans le gouvernement basé sur le contrat social, quand la majorité a décidé, on cherche vainement quelles ont pu être les garanties des minorités et des individus. Il n'y en a point. Un nouveau paradoxe de Rousseau nous apprend que le souverain est infaillible; le peuple a toujours raison :

« Le souverain, n'étant formé que des particuliers
» qui le composent, n'a ni ne peut avoir d'intérêt qui
» soit contraire au leur; par conséquent la puissance
» souveraine n'a nul besoin de garant envers les sujets,
» parce qu'il est impossible que le corps veuille nuire à
» tous ses membres... Le souverain, par cela seul qu'il
» est, est toujours ce qu'il doit être (1). »

C'est bien là le langage que tenaient les Césars à Rome : ils personnifiaient le peuple, et le peuple pouvait tout. *Cum lege Regia quæ de principis imperio lata est, populus ei et in eum omne imperium suum et potestatem concessit* (2).

Mais ce qu'un empereur romain, c'est-à-dire un dieu

(1) *Contrat social*, I, ch. VII.
(2) *Institutes* de Justinien, I, 2, § 6.

mortel, osait prétendre, une autorité chrétienne ne le peut pas faire. La religion n'appartient pas à César, la conscience est en dehors de l'Etat. Rousseau le reconnaît; c'est pourquoi, à l'imitation des Romains, il institue une religion politique, et fait du souverain le grand pontife de la société (1).

On peut donc dire que Rousseau a exposé d'une manière complète la doctrine de l'Etat antique et formulé, dans le *Contrat social*, la théorie du gouvernement direct, sans rien déguiser de ses conséquences, tel, en un mot, qu'il fut appliqué dans les républiques grecques et dans la république romaine.

VI

XIII. — Nous venons d'indiquer, avec quelque développement, les raisons générales qui se sont opposées à ce que les peuples de l'antiquité aient connu et pratiqué le gouvernement représentatif.

Il en est d'autres, particulières à Rome, qui ne demandent qu'un rapide exposé.

Nous avons rejeté, comme insuffisant et erroné, du moins pour une période assez longue, le motif tiré de l'exiguïté de l'Etat romain. Nous croyons que ce ne pouvait être là une cause déterminante pour repousser le régime représentatif, puisque les inconvénients du vote

(1) « On voit où Robespierre a pris son Etre suprême; en religion comme en politique, il ne connaît que le *Contrat social*; Saint-Just et lui sont des apôtres fanatiques de Rousseau; tous deux prêchent, à l'aide de la guillotine, un évangile qui n'est pas celui de la liberté. » Ed. Laboulaye, *op. cit.*, p. 40.

direct exprimé dans des réunions confuses et tumultueuses furent de bonne heure connus des Romains. « Qu'on juge de l'embarras que causait quelquefois la » foule, » dit Rousseau, « par ce qui arriva du temps » des Gracques, où une partie des citoyens donnait son » suffrage de dessus les toits (1). »

XIV. — Il convient donc de chercher ailleurs la cause du maintien du gouvernement direct. Renfermée dans des bornes étroites, Rome devait favoriser chez les citoyens l'esprit belliqueux, l'esprit de conquête, incompatible avec l'idée de représentation, esprit qui s'est manifesté à la fois dans le droit public et dans le droit privé des Romains.

Les institutions politiques se sont établies corrélativement aux institutions militaires, et les mêmes principes ont servi aux unes et aux autres de base commune. Ainsi, des distinctions entièrement semblables sont accordées aux chevaliers (*equites*) au moment du vote et au moment de la bataille. La hiérarchie est identique. Et ceux-là seuls peuvent voter qui ont le droit d'aller à la guerre. Ces analogies s'effacèrent peu à peu avec le temps ; mais, durant une période assez longue, l'assimilation fut complète entre le corps électoral et le corps militaire, composés tous deux des mêmes éléments.

Le Romain passait sa vie aux camps ou au Forum. Ses vertus dominantes étaient le courage et l'amour de la patrie; ses vices, l'ambition et l'esprit de rapine. Le commerce lui était à peu près inconnu. Il aimait mieux demander à la force ce que l'industrie eût pu lui procurer. Les esclaves étaient chargés de la plupart des

(1) *Contrat social*, III, ch. xv.

travaux : et le citoyen romain, entre deux expéditions, avait tout le loisir nécessaire pour discuter et pour voter lui-même, sur la place publique, sans le concours de représentants.

Dans le domaine de la législation civile, nous retrouvons l'influence des institutions militaires et une preuve nouvelle de l'esprit belliqueux des Romains. A leurs yeux, l'origine et le fondement du droit de propriété se trouvent dans le fait violent de la guerre. L'acquisition consiste à *capere*. Pour le citoyen romain, la propriété est ce qu'il a pris avec la main, *manucaptum*, *mancipium*; lui-même est le preneur, *herus*. Jhering (1) croit même que le mode primitif de transfert de la propriété n'a pas été, à Rome, la tradition (*transdatio*, *traditio*) mais bien au contraire que « l'abandon d'une propriété » se concluait, dans la forme comme dans le fond, au » moyen d'une appropriation unilatérale de la part de » l'acquéreur (*mancipatio*, *manucapere*). »

Le cas le plus important d'appropriation violente se rencontrait dans le butin de guerre. Il était considéré, ainsi que nous l'apprend Gaïus, comme le meilleur mode d'acquérir la propriété, *maxime*, dit-il, *sua esse credebant, quæ ex hostibus cepissent* (2). Dans une for-

(1) Jhering, *Esprit du droit romain*, traduit sur la 3e édition par O. de Meulenaere, 1880, l. I, t. I, ch. I, § 10, p. 111.

« Le droit des Romains, restreints d'abord à un petit territoire, entourés d'ennemis et condamnés à des guerres continuelles dans lesquelles il s'agissait de l'existence de la nation et même de tous ses membres... A Rome, le javelot est le symbole de la propriété, et l'ancien terme dont on se sert pour la désigner, *mancipium*, signifie butin. » Maynz, *Cours de droit romain*. Bruxelles, 1876, introduction, p. 3.

(2) Gaïus, IV, 16.

3

mule plus large, Tite-Live nous montre également que les Romains regardaient la force comme le fondement du droit : *se in armis jus ferre et omnia fortuna virorum esse* (1).

Aussi une lance représentait le symbole de la propriété. Une *hasta* plantée dans le sol annonçait à Rome tous les actes publics qui avaient rapport à la propriété. Qu'il nous suffise de rappeler, à titre d'exemples, la procédure *per festucam* dans les *legis actiones;* la juridiction des centumvirs (*hastæ judicium*, *centumviralis hasta*) qui connaissait principalement des questions de propriété; l'usage de la lance, remplacée plus tard par un bâton, *vindicta*, dans l'affranchissement des esclaves devant le préteur; les expressions *sub hasta vendere* pour désigner les ventes publiques; *fiscalis hastæ fides*, pour les ventes à l'encan, etc. (2).

Ainsi le droit privé, aussi bien que le droit public, se trouve dominé, à Rome, par l'esprit de guerre et l'idée de conquête.

Cette physionomie particulière du caractère romain fournit un argument nouveau à l'appui de notre thèse, quand nous affirmons que les Romains n'ont même pas conçu la possibilité d'un régime représentatif. C'est qu'en effet une république belliqueuse devait être, plus encore qu'une république commerçante, favorable à l'omnipotence de l'Etat et à l'annihilation de la liberté individuelle, hostile à l'idée même de représentation. C'est un fait qu'il est aisé de constater quand on com-

(1) Tite-Live, V, 36.

(2) V., pour les détails : Jhering, *op. cit.*, p. 114 et la note; Keller, *De la procédure civile et des actions chez les Romains*, trad. par Ch. Capmas. Thorin, 1870, ch. I, § 6, p. 20-21; ch. II, § 14, p. 56-57.

pare la république athénienne et la république romaine (1).

Le commerce ne laisse pas, en effet, comme la guerre, dans la vie de l'homme, des intervalles d'inactivité. L'exercice perpétuel des droits politiques, la discussion journalière des affaires de l'Etat, les réunions, les conciliabules, tout le cortège et tout le mouvement des factions, agitations nécessaires dans la vie du peuple romain, qui aurait langui, sans cette ressource, sous le poids d'une oisiveté pénible, n'offriraient que trouble et fatigue aux peuples commerçants, aux nations modernes, où chaque individu, occupé de ses spéculations, absorbé par ses entreprises, ne veut en être détourné que momentanément et le moins possible.

D'autre part, si la vie des camps s'accommode d'une discipline rigoureuse et sévère, le commerce inspire aux hommes un vif amour pour l'indépendance individuelle. La hiérarchie militaire implique l'obéissance passive de l'inférieur, la soumission absolue à des ordres indiscutés ; l'armée ne se comprend pas sans l'intervention nécessaire de l'autorité. Cette intervention est, pour le commerce, un dérangement inutile et une gêne vexatoire. Toutes les fois que le pouvoir collectif veut se mêler des spéculations particulières, il vexe les spéculateurs. Toutes les fois que les gouvernements prétendent faire nos affaires, ils les font plus mal et plus dispendieusement que nous.

A ce point de vue seulement l'exiguïté de l'Etat ro-

(1) Athènes était, de toutes les républiques grecques, la plus commerçante ; aussi accordait-elle à ses citoyens infiniment plus de liberté individuelle que Rome et que Sparte. » Benjamin Constant, *Cours de politique constitutionnelle*, t. II, p. 546.

main aurait pu être invoquée pendant un temps comme une raison de l'existence du gouvernement direct. C'est cette exiguïté qui développa l'esprit de conquête et lui imprima une telle impulsion qu'il a constitué, à toutes les époques, le fond même de la politique et du droit.

Longtemps après que l'Etat romain eut franchi les portes de la Cité (*Urbs*), ces tendances conquérantes, résultat, dans le principe, de l'exiguïté de la République, se maintinrent, s'affirmèrent et grandirent encore. Les proconsuls traitaient les provinces en pays conquis; le sol n'y était pas considéré comme la propriété personnelle des habitants : le peuple romain ou l'empereur conservait, retenait le domaine éminent, et c'était là la base première des impôts (1). Quand les jurisconsultes essayèrent d'expliquer, non de justifier,

(1) « La propriété n'existe pas pour le provincial. Il y a même une double impossibilité à ce qu'il soit propriétaire : impossibilité à cause de sa condition personnelle, parce qu'il n'est pas citoyen romain; impossibilité à cause de la condition de sa terre, parce qu'elle n'est pas terre romaine, et que la loi n'admet le droit de propriété complète, *dominium ex jure Quiritium*, que dans les limites de l'*ager romanus* » *La Cité antique*.

« Le sol provincial appartenait, en principe, au peuple romain, qui pouvait, à sa guise, le confondre tout entier dans le domaine public romain en dépossédant les populations vaincues, ce qu'il faisait quelquefois; qui pouvait aussi ne confisquer qu'une partie du territoire en laissant aux anciens propriétaires la jouissance du reste, moyennant un impôt foncier. C'était ce dernier parti qui était le plus ordinairement suivi. Alors, pourtant, la République ne cessait pas d'être juridiquement propriétaire de l'universalité du sol provincial; les habitants restent simplement détenteurs et usufruitiers des biens qui leur étaient concédés par l'Etat. « *In eo solo* (*provinciali*), » lisons-nous dans Gaïus, « *dominium populi romani est,... nos autem possessionem tantum et usumfructum habere videmur.* » Et. Flandin, *op. cit.*, p. 16-17.



l'esclavage, c'est encore l'idée de conquête qu'ils invoquèrent. Ainsi, jusqu'à la chute de la domination romaine, se perpétua cet esprit de guerre, inspiré tout d'abord par les bornes étroites dans lesquelles se trouvait renfermée la république naissante (1).

VII

XV. — A côté de cette prédominance des institutions militaires sur les institutions politiques, il convient de signaler l'influence, moins nettement accusée, mais très réelle, du droit privé sur le droit public. Non que nous prétendions établir l'antériorité ou la prééminence du droit privé : nous croyons qu'à Rome le droit public fut le premier en date et en importance. Mais le droit privé, plus étudié dans ses principes, plus précis dans ses affirmations, va nous permettre de décider, par voie d'induction que, dans le droit public, malgré le silence de leurs jurisconsultes et de leurs historiens, les Romains n'admettaient pas non plus le système de la représentation.

Nous voulons parler de la non-représentation dans les actes juridiques.

Les principes du droit romain, en cette matière, peuvent se résumer en trois propositions qui embrassent l'ensemble du droit privé :

(1) « La fondation d'un Etat implique immédiatement l'idée de la discipline la plus dure ainsi que celle du sacrifice pour le bien de tous. Un Etat qui s'est formé lui-même et qui repose sur la force doit être maintenu par la force. Une pareille origine ne fait pas naître une cohésion morale et libérale, mais un état forcé de subordination. » Hegel, *Philos. der Geschichte*, 1840, p. 346.

A. On ne peut acquérir la propriété ni aucun droit réel par une personne étrangère, tiers mandataire, — *nihil per extraneam personam nobis adquiritur*.

B. On ne peut non plus acquérir une obligation (droit de créance) par l'intermédiaire d'une personne étrangère.

C. Enfin, on ne peut ester en justice par représentant, — *nemo alieno nomine lege agere potest*.

Le mandat, la représentation par un mandataire, n'était donc pas connu à Rome, sous la Royauté et sous la République, les deux seules périodes qui nous intéressent au point de vue du gouvernement direct.

Les Romains, qui n'admettaient pas la représentation en droit privé, du moins en principe, devaient la repousser absolument en matière de droit public, alors surtout que la liberté, à leurs yeux, se confondait avec la souveraineté et consistait uniquement dans l'exercice du droit de vote. La personnalité civile leur paraissait incommunicable : pouvaient-ils décider autrement au sujet de la personnalité politique, plus individuelle, pour ainsi parler, et plus précieuse encore?

Si l'on raisonnait à un point de vue spéculatif, il serait permis de concevoir, à Rome, l'existence, dans l'ordre politique, d'une quasi-représentation analogue à celle qui était admise exceptionnellement, en droit privé, dans la sphère de la famille. En effet, pour les *negotia privata*, le *filiusfamilias* empruntait la capacité du *paterfamilias*, qui lui communiquait son pouvoir et ses droits sur la *familia* tout entière : à l'inverse, pour exercer le droit de suffrage, le chef de la *familia* n'aurait-il pu représenter les membres placés sous sa puissance et sur lesquels il avait, en principe, les droits

les plus étendus, *jus vitæ necisque?* — Sauf une légère réserve qui a trait, ainsi que nous le verrons, à l'organisation du Sénat sous la période royale, la solution négative ne saurait faire doute. Si grand que fût, à Rome, le pouvoir du *paterfamilias*, quand le père mariait son fils contre le gré de ce dernier, quand il faisait, de sa propre autorité, le testament de son fils, on admit toujours que le *filiusfamilias* aurait un droit de vote absolument indépendant : tellement semblait inadmissible, inconcevable, l'idée d'une représentation quelconque, dans l'ordre politique.

Aussi, quand la représentation fut admise en droit privé, quand le mandat fut reconnu et sanctionné pour l'acquisition des droits réels ou de créance et pour l'exercice des actions judiciaires, les Romains demeurèrent réfractaires à l'idée d'une représentation politique.

Le développement des relations commerciales et la multiplicité des *negotia privata* avaient exigé l'admission de la représentation et du mandat. Il semble qu'une modification corrélative eût dû se produire dans le droit public quand l'Etat romain prit une extension considérable, incompatible avec le régime municipal. Les citoyens romains, éloignés de la cité, ne pouvaient plus venir au Champ de Mars exercer leurs droits de souveraineté ni prendre part aux votes ou aux élections.

Les Romains ne connurent jamais cependant le régime représentatif.

XVI. — Ce n'est pas que l'Eglise, appliquant dans l'organisme même les principes qu'elle avait fait triompher dans le domaine des idées, n'eût essayé de détruire, par son exemple, la théorie de la souveraineté,

se manifestant par l'intervention directe des électeurs dans le gouvernement.

Le pape, chef suprême de l'Eglise catholique, était élu par un collège spécial ; mais, à côté du pape, dont l'infaillibilité n'était pas encore proclamée, se trouvaient, non seulement les conciles œcuméniques, mais trois espèces d'assemblées d'évêques. Il y eut assemblée gérale, régionale ou nationale, par diocèse ou vicariat. C'est ainsi que nous voyons l'évêque d'Arles recevoir du pape Zozime, en 417, le titre de vicaire du Saint-Siège, avec le droit de convoquer le concile des Gaules (1).

Il y eut aussi assemblée de diverses provinces (*ex diversis provinciis*). La qualité de Primat fut conférée à quelques métropolitains avec la faculté de convoquer le concile des évêques d'un certain nombre de provinces.

Enfin nous rencontrons sous le titre de conciles provinciaux, une troisième assemblée (*singulæ provinciæ*), celle des évêques d'une même province, ses suffragants, au siège du métropolitain. L'Eglise reconnaissait, et le concile de Nicée avait proclamé comme règle disciplinaire la réunion périodique des conciles provinciaux. Ils devaient être assemblés deux fois par an si les circonstances le permettaient (*si quies temporum erit*) (2), au moins une fois par année ; et chaque concile, en terminant sa sesssion, devait indiquer la tenue du concile suivant.

Alors, par une réaction extrême contre l'unité despotique du pouvoir impérial, se produisit une confusion

(1) *Zozimi papæ Epistola 1 ad episcopos Galliæ.*

(2) Les *Concilia antiqua Galliæ*, colligés par le P. Sirmond, attestent que ces règles étaient suivies dans les Gaules.

analogue à celle qu'avait réalisée la souveraineté de l'Etat. L'Eglise ne sut pas toujours borner son influence et son action au pouvoir purement spirituel, et les intérêts temporels occupèrent une trop grande place dans le ministère des évêques, devenus, par leur origine élective, les défenseurs ou pasteurs des peuples (*defensores civitatum*), et, dans les délibérations des conciles provinciaux, éloignés de l'autorité ombrageuse de César.

« Dans la société civile, » dirons-nous avec la haute autorité de M. Guizot, retraçant l'histoire de la civilisation au cinquième siècle, « point de peuple, point de » gouvernement. L'administration impériale est tom- » bée, l'aristocratie sénatoriale tombée, l'aristocratie » municipale tombée, la dissolution est partout : le » pouvoir et la liberté sont atteints de la même stéri- » lité, de la même nullité. »

« Dans la société religieuse, au contraire, se révèle » un peuple très animé, un gouvernement très actif. » Les causes d'anarchie et de tyrannie sont nombreu- » ses, mais la liberté est réelle et le pouvoir aussi. » Partout se rencontrent, se développent les germes » d'une activité populaire très énergique et d'un gou- » vernement très fort. C'est, en un mot, une société » pleine d'avenir, d'un avenir orageux, mêlé de bien et » de mal, mais puissant et fécond. »

VIII

XVII. — L'esprit humain, souvent trompé par les apparences d'une illusion vaine, longtemps aveuglé par le triomphe éclatant d'une erreur mensongère, éprouve, en retrouvant la vraie lumière, l'étonnement et le doute

qui assaillaient les prisonniers de la caverne de Platon. Il hésite, incertain, entre l'erreur d'hier et la vérité nouvelle, et se demande, avec anxiété, s'il doit préférer cette vérité lumineuse, et jusqu'alors inconnue, à l'image grossière que l'ombre dépeignait sur les parois de la caverne obscure, où sommeillaient encore son intelligence et sa raison.

Ainsi, après de longues années de servage, quand le czar Alexandre déclara libres tous les sujets de l'empire russe, on vit de nombreux paysans refuser cette faveur, réclamer avec instance le maintien du servage et méconnaître, dans leur ignorance invétérée, les bienfaits de la liberté.

Ainsi, en 418, un an après le premier concile des Gaules tenu à Arles, quand les empereurs Honorius et Théodose le Jeune essayèrent de convoquer, pour les sept provinces du midi de la France, une assemblée de notables, de fonctionnaires et de juges, qui devait se réunir annuellement dans cette même ville d'Arles, ils se heurtèrent à une indifférence apathique qui ne permit pas de donner suite à cet essai timide du gouvernement représentatif. Le peuple romain n'était pas mûr pour la liberté (1).

(1) Voir, pour les détails sur cette tentative de gouvernement représentatif, la thèse de doctorat présentée à la Faculté de droit de Paris par M. J.-M.-E. Flandin, *Des Assemblées provinciales dans l'Empire romain et dans l'ancienne France*, 1878, p. 50 et suiv. M. Flandin cite un passage des *Lettres sur l'histoire de France*, d'Aug. Thierry, qui montre qu'en Angleterre même, dans ce pays qui passe pour la terre classique du gouvernement représentatif, ce ne fut pas toujours une joyeuse nouvelle que l'annonce des élections pour le Parlement dans les villes et dans les bourgs. « On y était, » assure-t-il, « si peu jaloux, aux quatorzième et quinzième siècles,

XVIII. — A toutes les époques de l'histoire romaine, les revendications populaires tendirent, non à restreindre par des institutions représentatives l'omnipotence de l'Etat, mais à s'emparer de ce pouvoir que les plébéiens trouvaient odieux et tyrannique quand il pesait sur eux, et qu'ils cherchaient moins à renverser comme une barrière gênante pour tous, qu'à saisir comme une arme redoutable pour leurs adversaires d'hier et les vainqueurs de la veille.

C'est là toute l'histoire des révolutions dont Rome fut le théâtre et des réformes successives apportées dans l'organisation du gouvernement direct. La souveraineté, notion incomplète de la liberté, fut étendue des comices curiates aux comices centuriates et tributes; des citoyens plus nombreux obtinrent le droit de suffrage. Mais la liberté fut toujours absente des institutions romaines. Depuis le temps des Tarquins jusqu'à celui des Gracques, a dit Mommsen, le cri du parti du progrès ne fut pas contre le pouvoir de l'Etat, mais contre celui des magistrats (1).

d'exercer le droit électoral, que si, par hasard, le shériff s'avisait de conférer ce droit à quelque ville qui n'en jouissait pas anciennement, ses habitants s'en plaignaient comme d'une vexation. Ils demandaient au roi justice contre le magistrat qui, malicieusement, — c'est l'expression de ces sortes de requêtes, — prétendait les contraindre à envoyer des hommes au Parlement » (*Malitiose constrictos ad mittendum homines ad parliamenta. — Charta Edwardi III, apud Rymer ; Fœdera, conventiones*, etc.

Voir aussi Guizot, *Histoire de la civilisation en Europe*, 2e leçon, p. 40 ; 7e leçon, p. 208.

(1) Mommsen, *Hist. rom.*, l. II, ch. I.

Ces révolutions stériles, ces changements sans résultat utile, ne sont pas inconnus des nations modernes : nous verrons que le régime représentatif n'est pas à l'abri des réformes vaines qui dépla-

L'erreur de ceux qui, de bonne foi, dans leur amour de la liberté, ont accordé à la souveraineté du peuple un pouvoir sans bornes, vient de la manière dont se sont formées leurs idées en politique. Ils ont vu dans l'histoire un petit nombre d'hommes, ou même un seul, en possession d'un pouvoir immense qui faisait beaucoup de mal; mais leur courroux s'est dirigé contre les possesseurs du pouvoir et non contre le pouvoir même. Au lieu de le détruire, dit Benjamin Constant dans ses *Principes de politique*, ils n'ont songé qu'à le déplacer. C'était un fléau, ils l'ont considéré comme une conquête.

cent un mal dont le principe est conservé. V. *infra*, thèse de droit français, ch. IV, XXXII.

DES COMICES

NOTIONS GÉNÉRALES.

XIX. — Le gouvernement direct, qui trouve dans les comices son expression adéquate, exista à Rome depuis la plus haute antiquité jusqu'à l'établissement de l'Empire.

La souveraineté résidait en principe dans le peuple, dans l'ensemble des citoyens, *populus romanus Quiritium ;* les autres corps politiques étant investis de leurs attributions en vertu d'une dévolution faite par le pouvoir souverain, c'est-à-dire par les comices.

Les comices, en droit public romain, sont les assemblées solennelles du peuple, convoqué, selon des règles précises, par les magistrats compétents, à l'effet de statuer sur une proposition législative ou judiciaire, ou sur l'élection de certains magistrats. Selon la remarque de Maynz (1), *comitia* (de *cum* et *ire*, aller ensemble, se réunir) est le terme technique pour désigner les assemblées dans lesquelles s'exercent les actes de souveraineté nationale, *rogare quid populum, quod suffragiis suis aut jubeat aut vetet.*

(1) Maynz, t. I, p. 93, n° 1.

Les comices, ou réunions des citoyens membres du pouvoir souverain (1), se présentent sous trois formes différentes qui marquent les phases de l'évolution démocratique de la république romaine.

Sous la royauté, durant la première période, ou période patricienne, les comices s'appellent *comitia curiata*. Ils sont basés sur les divisions en *curiæ*, qui sont elles-mêmes des subdivisions des tribus primitives. — République aristocratique.

La réforme accomplie sous le règne de Servius Tullius inaugure une seconde période et aboutit à l'institution des *comitia centuriata*. Ces comices sont basés sur les divisions timocratiques des citoyens en classes et en centuries, et leur organisation témoigne du désir

(1) On doit éviter de confondre les comices avec les *contiones* et les *concilia*.

Concilium est un terme générique qui désigne toute réunion du peuple, en général une réunion irrégulièrement tenue, et exceptionnellement une réunion légale (comices curiates, *concilia populi*, ou comices tributes, *concilia plebis*). Nous aurons, d'ailleurs, en faisant l'historique des assemblées de la plèbe, à revenir sur la distinction qu'il convient d'établir entre les *concilia* et les *comitia*.

Les *contiones* sont des réunions auxquelles les citoyens étaient convoqués par des magistrats, mais non point pour entendre une *rogatio*. L'objet d'une *contio* consiste uniquement, en effet, soit dans une communication, soit dans un rapport à faire par le magistrat au peuple, soit dans la délibération sur une *rogatio* qui sera ensuite soumise aux comices. Cic., *pro Sestio*; Tite-Live, XXXIX, 15; Lange, *Röm. Alterth.*, 3e édit., II, p. 660, 670; Mommsen, *Röm. Forsch.*, I, p. 193-196.

« *Ex his verbis Messalæ manifestum est, aliud esse cum populo agere, aliud concionem habere. Nam cum populo agere est rogare quid populum quod suffragiis suis aut jubeat aut vetet; concionem autem habere est verba facere ad populum sine ulla rogatione.* » Aulu-Gelle, XIII, 15.

d'assurer à la fortune une influence prépondérante. Les *comitia curiata* n'ont pas été supprimés et coexistent avec les *comitia centuriata*. — République aristocratique et timocratique.

Durant la troisième période, nous voyons apparaître une nouvelle réunion du peuple, fondée sur le principe démocratique des tribus locales. Ce sont les *comitia tributa*. Ces comices étendent leur influence et leur compétence au détriment des comices curiates et centuriates, et, en fait, ils exercent à Rome le pouvoir souverain dès le troisième siècle avant J.-C. — République démocratique.

Ces trois périodes correspondent aux trois formes qu'ont revêtues les comices, et embrassent toute l'histoire du gouvernement direct à Rome.

Nous suivrons cette division autant que pourra le comporter l'exposition de notre sujet, et nous examinerons, pour chaque période, l'organisation et les attributions des comices au point de vue spécial du fonctionnement du gouvernement direct.

CHAPITRE PREMIER.

DES COMICES CURIATES.

XX. — Lorsqu'on étudie les origines lointaines d'un peuple, on s'expose souvent à s'égarer au milieu d'invraisemblables hypothèses ou à se heurter contre des contradictions manifestes. Les notions ne se précisent, les recherches sérieuses ne commencent qu'à partir du moment où, dégagés des limbes de l'enfance, l'homme

et la société sont parvenus à l'âge adulte et ont la pleine possession de tous leurs organes. L'étude porte alors non plus sur des rudiments embryonnaires, mais sur des corps constitués ayant atteint leur complet développement ; et le doute n'est plus possible, l'erreur n'est plus permise pour l'observateur curieux et attentif.

Nous ne nous attarderons pas à prendre parti dans les controverses nombreuses qu'a soulevées la question des origines du peuple romain. Les discussions ne sont pas épuisées, certes, et la controverse est toujours aussi vive, car les solutions proposées manquent de précision et de certitude (1).

Nous dirons, avec Cicéron (*De rep.*, II, 2) : Venons-en des fables aux faits.

Il nous suffit de savoir qu'à une époque dont la date exacte importe peu, ce nous semble, le peuple romain comprenait trois éléments d'origine distincte, réunis sous l'empire des mêmes lois et d'un même gouvernement. C'étaient les *Ramnenses*, les *Titienses* et les *Luceres*. Ces trois peuplades ou tribus formèrent d'abord trois bourgs, trois *civitates* indépendantes (2). La réunion en une seule *civitas* de ces tribus (appelées primitives, tribus de race ou de naissance, par opposition

(1) Tite-Live reconnaît lui-même qu'il est malaisé de se former une opinion nette sur les origines de Rome. Moins romaniste que les auteurs qui ont traité après lui de l'histoire romaine, et aussi moins crédule, malgré son amour des vieilles légendes, Tite-Live paraît attacher peu d'importance et peu de foi aux explications subtiles que des esprits ingénieux avaient déjà données à l'époque où il écrivait : par exemple, sur l'origine des Lucères : — *Lucerum nominis et originis causa incerta est.* I, 13.

(2) « *Ager Romanus primum divisus in partes tres.* » Varr., *De ling. lat.*, V, 9.

aux tribus locales créées par Servius Tullius) a fondé l'Etat romain (*civitas romana*) (1).

Chaque tribu conserva, dans la *civitas* nouvelle, la division qui lui était propre, et qui, d'ailleurs, était commune à toutes les peuplades primitives du Latium (2). La tribu se divisait en dix curies : l'Etat romain comprenait donc trente curies. La curie se subdivisait à son tour en dix *gentes*, et la *gens*, selon une opinion contestable de Niebuhr (3), aurait compris dix familles. Ainsi, la famille, sous la forte autorité du *paterfamilias*, aurait été la base de la société romaine.

XXI. — Nous aimons mieux considérer la *gens* comme l'unité première de la *civitas*, comme la monade de l'organisme romain (4). Bien que Cicéron ait

(1) O. Clason, *De l'Origine de l'Etat romain*, dans ses *Krit. Eroerterungen über den ræm. Staat*, p. 167-179. Kiel, 1871. — Denys (IV, 15) appelle ces tribus φύλαι γενικαί par opposition aux φύλαι τοπικαί de Servius Tullius.

(2) *Contrà* Willems, *Droit public romain*, p. 18 : « La curie est une institution politique créée par le législateur après la réunion des tribus en une *civitas.* » — Nous croyons qu'il y a là une erreur; la division en curies a précédé la réunion des trois tribus : V., à l'appui de notre opinion, Mommsen, *Hist. rom.*, p. 86, *in fine*, t. I, trad. de Guerle; Mispoulet, *Instit. polit. des Romains*, I, p. 7.

(3) Dans le sens de Niebuhr, Mommsen, Walter, Jhering. — *Contrà* : Becker, Lange, Willems, qui fait, dans le *Dr. publ. rom.*, p. 21, la critique complète de l'opinion de Niebuhr.

(4) « Aussi loin que l'on remonte dans l'histoire, on trouve la famille naturelle ou fictive comme l'élément primordial de la société. Les γένη grecs, le *clan* écossais, le *sept* irlandais, répondent aux *gentes* romaines, et l'on rencontre la même organisation dans la Frise, chez les Ditmarses, les Albanais, les Slaves, etc. Dans notre Algérie, le *douar* arabe et la *dechera* kabyle ressemblent à la *gens* romaine ; le *cheick* et l'*amine* au *paterfamilias*, et les chefs des *douars* et des *decheras*, comme les *patres* à la curie, discutent, dans la *djemmâa*, les

laissé de la *gens* une définition qu'il regarde comme un modèle du genre (1), il est assez difficile d'avoir des données absolument certaines sur l'origine et la constitution de la *gens romana*. Deux systèmes principaux ont été proposés (2). Le premier, soutenu par Niebuhr, Ortolan, Giraud, Walter, prétend que la *gens* est une institution politique au même titre que la *curia*. Le législateur, dès l'origine, aurait divisé arbitrairement les membres de chaque curie en un certain nombre de *gentes* : en dix *gentes*, selon Niebuhr. D'après le second système, soutenu par Becker, Fustel de Coulanges, Clason, Willems, Mispoulet, la *gens* serait un groupe

intérêts des familles qu'ils représentent. L'histoire mieux étudiée montre que des coutumes longtemps regardées comme particulières à certains peuples et à certaines époques, ont été des institutions générales, et représentent une des étapes de l'humanité. » V. Duruy, *Hist. des Rom.*, t. I, p. 66. — V. aussi Belot, *Hist. des chev. rom.*, t. I, p. 31 ; général Daumas, *Mœurs et coutumes de l'Algérie*, p. 9 et suiv.

« La société romaine a été, au début, une fédération de tribus d'origines diverses. Dans chaque tribu, l'unité élémentaire, au point de vue de la composition de l'Etat, est la *gens*. » Labbé, préface (p. 2) de l'*Histoire de la législation romaine*, par Ortolan, 11e édit., 1880.

(1) Cicéron, *Top.*, VI, 29 : « *Gentiles sunt qui inter se eodem nomine sunt. Non est satis. Qui ab ingenuis oriundi sunt. Ne id quidem satis est. Quorum majorum nemo libertatem perdidit. Abest etiam nunc. Qui capite non sunt deminuti. Hoc fortasse satis est. Nihil enim video Scævolam pontificem ad hanc definitionem addidisse.* »

(2) Willems, *Dr. publ. rom.*, p. 21-25, fait un exposé très complet des principaux arguments invoqués en faveur de l'un et de l'autre systèmes.

Denys, II, 13, 47 ; Niebuhr, *Hist. rom.*, I, 321 ; Walter, nº 20 ; Jhering, I, § 18 ; Giraud, *De la gentilité*, dans la *Revue de législ.*, N. collect. 1846, III, 385. — Mommsen, *R. Forsch.*, I, 71-127 ; Becker, II, 1, 35 ; Lange, I, 214 ; Clason, *Krit. Erœrterung*, 207 ; Kiel, 1876 ; Fustel de Coulanges, *La Cité antique*, p. 113 et s. ; Mispoulet, *Inst. polit. des Rom.*, I, p. 9 et s.

de familles, sans aucun caractère politique; le lien qui unirait les *gentiles* serait la parenté, c'est-à-dire un rapport indépendant de l'œuvre du législateur.

Mommsen a adopté un système mixte, auquel nous nous rallions (1). La *gens* a une origine naturelle basée sur les liens de la parenté; elle comprend, indépendamment des agnats, tous ceux dont le degré de parenté est trop éloigné pour qu'on ait pu en conserver une preuve certaine, ceux en un mot qui ne sont plus parents que de nom avec l'auteur commun, chef de la *gens : qui inter se eodem nomine sunt*, selon l'expression de Cicéron.

Mais le législateur est intervenu pour répartir les diverses *gentes* entre les curies et pour attribuer à chacune de ces dernières un nombre à peu près uniforme, sinon égal, de familles et de *gentes*.

« Les conditions de la race et du foyer, » dit Mommsen, « étaient données par la nature. Le pouvoir législatif imposait à cette division certaines modifications; il pouvait subdiviser en deux une *gens* trop grande ou en réunir plusieurs petites en une seule; il pouvait, de la même manière, augmenter ou diminuer la maison. » En fait, il est certain que, sous la royauté, des *gentes* nouvelles furent créées. Tite-Live (I, 30) et Denys d'Halicarnasse (III, 29) ne laissent aucun doute sur ce point et donnent même les noms de plusieurs de ces *gentes* : les *Tullii*, les *Servilii*, les *Quintii*, les *Geganii*, les *Curiatii*, les *Clœlii*, etc.

Nous allons plus loin, et nous pensons que les deux

(1) Mommsen, *Hist. rom.*, I, ch. V. — Cf. Schwegler, *H. r.*, I, 614; Marquardt, V, 1, 34.

systèmes contradictoires sur la nature de la *gens* comportent une conciliation historique qui a été indiquée par Mommsen et admise timidement par les historiens italiens (1). A l'origine, ce sont les liens du sang qui unissent les membres de la *gens ;* plus tard, c'est la seule communauté du nom ; et enfin, sans se fier aux règles de la propagation naturelle, pour maintenir l'égalité ou, du moins, l'équivalence entre les *gentes* et, par suite, entre les curies, le législateur, de son autorité privée, aurait rétabli ou maintenu cette équivalence en dédoublant, en réunissant, en créant même des *gentes.*

Ainsi, en résumé, voici quelle serait la division du peuple romain : trois tribus comprenant chacune dix curies ; chaque curie renfermant dix *gentes ;* chaque *gens* étant composée d'un nombre à peu près uniforme de familles distinctes, unies entre elles par une parenté lointaine et la comunauté du nom.

Chacun de ces groupes, au sein de la cité, restait un corps constitué et séparé, jouissant d'une certaine autonomie. Chaque curie avait son chef qu'on appelait *curio ;* chacune avait ses petites assemblées, ses fêtes religieuses, son autel, son tribunal. Le *curio*, président de ces réunions, était assisté, dans ses fonctions religieuses, d'un *flamen curialis.* Chaque *gens* avait à sa tête un chef des *gentiles* et, dans l'opinion de Niebuhr, un *decurio ;* chaque *familia* avait un *pater.* Tous ces corps, associés en une sorte de confédération, formaient la cité. La réunion des chefs ou *patres* était le sénat ;

(1) Iginio Gentile : *Le Elezioni e il Broglio*, p. 7 ; Padeletti, *Storia del diritto romano*, ch. XI et note.

la réunion des familles constituait les comices curiates ; le roi était le chef suprême de la confédération.

XXII. — Cette division correspond à une organisation militaire.

L'idée d'une armée formant un corps distinct de la société civile, ayant sa vie propre, son organisation à part, ses règles et ses lois spéciales, sa destination particulière, est une idée que les anciens n'ont pas facilement conçue. Elle n'apparaît dans leur histoire qu'à une époque relativement tardive, et coïncide avec leur décadence. Dans toute la belle période de l'existence de ces peuples, l'armée fut la cité même.

Dès le premier coup d'œil, dit Jhering (1), la division du peuple romain dénote quelque chose d'artificiel. Les dix curies, les tribus et les dix *gentes* des curies ne sont point le résultat d'un développement organique ; elles furent instituées d'une manière voulue et dans un but déterminé. Quel était ce but ?

Laissant de côté les légendes qui ont expliqué sans données précises la fondation de Rome, nous découvrons un fait certain qui ressort clairement de ces récits contradictoires : c'est la nécessité où se trouva, dès le début, le peuple romain, de se défendre contre les peuplades, contre les tribus ennemies qui l'environnaient. Si la guerre n'a pas présidé à la naissance de Rome, elle a, du moins, veillé sur son berceau. Que les *Ramnenses* aient occupé Rome comme une ville conquise ; que la cité ait été réellement fondée par Romulus et agrandie ensuite par l'incorporation violente des peuplades voisines ; que les trois tribus des *Ramnenses*,

(1) Jhering, *Espr. du dr. rom.*, I, p. 248.

des *Titienses* et des *Luceres* se soient réunies librement pour résister d'une façon plus efficace et plus sûre aux attaques des autres tribus du Latium, il importe peu; ce qui n'est pas douteux, c'est que, dans telle ou telle hypothèse, l'influence de l'esprit guerrier, que nous avons déjà analysée, s'est manifestée à l'origine même de la *civitas romana*.

Jhering (1) croit que « le besoin d'une division du » peuple se manifeste d'abord et de la manière la plus » urgente dans l'armée. Le premier ordre mécanique » introduit par l'Etat est l'ordre de bataille; plus que » partout ailleurs, il faut une division du peuple, ré- » glée d'après un mode arrêté d'avance. » Sans partager entièrement l'opinion du savant auteur de l'*Esprit du droit romain*, opinion qui nous paraît trop absolue dans les termes où elle est formulée (2), nous estimons que, pour Rome du moins, cette hypothèse est d'une exacte vérité. C'est la constitution militaire qui détermine les formes fondamentales de l'Etat; la *civitas romana* repose sur cette base essentielle, mais non exclusive. Il ne faut pas, en effet, négliger deux autres éléments, politique et religieux, qui, toutefois, ne jouent qu'un rôle secondaire. La division militaire a, sans doute, des rapports avec eux, mais les intérêts religieux et politiques ne font que s'adapter à un ordre préétabli.

La distinction entre les fonctions civiles et les fonc-

(1) T. I, p. 248.

(2) Cette opinion est bien conforme à la doctrine de l'école allemande qui fonde la notion du droit sur l'idée de force.

Nous faisons des réserves même au point de vue historique, notamment pour les peuples qui, à l'origine, formaient un Etat patriarcal : ex. les Hébreux.

tions militaires, entre le commandement en temps de paix et le commandement en temps de guerre était alors à peine marquée. On combattait exactement comme on votait, et l'on était ordinairement rangé dans la bataille comme on était rangé dans les comices. Les mêmes hommes qui avaient l'autorité dans l'Etat l'avaient aussi dans l'armée. Magistrature et commandement militaire ne faisaient qu'un. Les rois et les consuls étaient chefs de guerre, comme ils étaient administrateurs et juges. Les archontes d'Athènes furent longtemps des chefs de guerre ; les stratèges étaient des administrateurs en même temps que des généraux (1).

Il en était ainsi chez les Germains, qui présentaient, à l'origine, la même identité entre l'armée et la peuple.

La curie et la *gens* ne sont pas des associations politiques ayant une double importance religieuse et militaire. Mommsen (2) fait observer que cette organisation, si on lui avait donné cette base, eût été défectueuse en ce sens que, dans un vote par curies, les suffrages auraient pu se partager également. Si les curies avaient été instituées dans un but politique, on en aurait créé un nombre impair, afin d'assurer, toujours en faveur d'une des deux opinions en présence ou de l'un des candidats en concours, une majorité d'au moins une voix. Si le partage pouvait se produire, c'est que l'organisme politique fut calqué sur l'organisme militaire, qui présentait une égalité harmonique ainsi qu'une arbitraire symétrie.

(1) Fustel de Coulanges, *Les Institutions militaires de la République romaine* : *Revue des Deux-Mondes*, 15 novembre 1870.

(2) *Hist. rom.*, I, ch. V.

La curie et la *gens* forment encore moins des unités religieuses, exerçant en même temps des fonctions politiques et militaires (1). Certes, la religion était intimement liée, à Rome, à tous les actes de la vie publique, mais plutôt comme un élément accessoire, sinon secondaire, que comme le fond même de la politique et de la guerre.

La division du peuple romain était toute militaire, et l'ordre de bataille fut réellement l'ordre primitif. Il survivait à la cause première qui l'avait fait établir et était maintenu après la cessation des hostilités. La paix nous montre dans le peuple une armée au repos, comme la guerre nous présente dans l'armée un peuple en action.

Les assemblées du peuple ne sont que des ralliements d'armée; le général en chef seul peut les convoquer, et les diverses divisions se réunissent sous le commandement de leurs chefs militaires. Les anciens, les *senes*, qui ne peuvent porter les armes, ne figurent ni dans l'armée ni dans les assemblées du peuple. Ils composent le sénat, qui n'a point voix délibérative, mais seulement voix consultative. Dans les réunions du peuple, comme dans celles de l'armée, n'apparaissent que les jeunes, les guerriers; eux seuls ont une volonté, car on ne considère comme volonté vraie que celle qui est efficace et qui peut exécuter ce qu'elle a résolu (2).

Le peuple, *populus*, équivaut donc à la masse des

(1) *Contrà*, Fustel de Coulanges, qui, dans la *Cité antique*, nous paraît attribuer une importance beaucoup trop considérable à l'élément religieux, du moins à Rome. — V. *suprà*, note 1 de la p. 14.

(2) Jhering, *loc. cit.*

jeunes, et l'on est jeune, l'on devient *pubes*, et, par conséquent, membre du *populus*, dès que l'on est apte à porter les armes. L'étymologie nous fournit sur ce point de précieuses indications et nous permet de conclure avec certitude à l'analogie absolue entre le peuple et l'armée, l'assemblée politique et l'assemblée militaire.

L'expression *populus*, selon l'étymologie donnée par Kuhn et adoptée par Jhering, dérive de *pulus*, « jeune » (1). *Puer*, *pubes*, etc., sont du même genre. Mommsen indique une autre formation; mais, au fond, le sens ne diffère guère. Mommsen considère également les citoyens comme des guerriers, et croit que *populus* doit être rapproché de *populari*, « ravager, » et de *popa*, « le boucher » (2).

Les raisons étymologiques ne sont pas moins fortes lorsque, entrant dans les détails de la composition du *populus*, on recherche l'origine des mots *curiæ* et *Quirites*.

La curie, qui désigne une division du peuple, a étymologiquement un sens militaire. *Vir* est le guerrier; *conviria* ou *curia* est donc une division guerrière, et les *comitia curiata* sont, dans l'origine, les divisions de

(1) Quant à la première syllabe de *populus*, elle provient d'un redoublement.

(2) L'épigraphie apporte à l'appui de notre thèse un argument nouveau. Dans les anciennes litanies, c'est sur la milice armée de la lance (*pilumnus populus*) qu'est appelée la bénédiction de Mars. Cette similitude entre le peuple et l'armée s'est conservée jusqu'à nos jours : les Monténégrins désignent l'assemblée du peuple par une expression identique au vocable usité à Rome : *woiska* (*woi* signifie « la guerre; » et *woiska*, ou réunion du peuple, veut dire littéralement : *la masse des guerriers*).

l'armée. *Comitia curiata, quæ rem militarem continent,* dit Tite-Live (V, 52).

Le nom du peuple, *Quirites*, se rapporte à la même idée. *Quiris*, *curis* (1) est l'ancienne lance sabine ; les *Quirites* sont donc les porteurs de lances. *Populus Romanus Quiritium* veut dire la jeune milice romaine des porteurs de lances, l'armée dans ses assemblées. Plus tard, à la vérité, l'expression *Quirites* désigna les citoyens, et son application aux soldats renfermait une injure (2). Mais cela ne prouve rien contre notre système; car, lorsque peuple et armée furent devenus deux objets distincts, quand la corrélation première eut cessé d'exister, il est tout naturel que le mot se soit appliqué exclusivement à l'un des deux groupes, d'abord identiques, et qu'à l'égard de l'autre il soit tombé en désuétude, à la suite de la transformation de la chose même qu'il servait à désigner.

Ainsi, deux faits principaux résultent de cette étude rapide sur les origines de la division en curies :

1° Cette division s'applique également à l'organisation militaire et à l'organisation politique ;

2° Elle fut instituée principalement en vue de l'armée et servit subsidiairement aux réunions du peuple.

(1) Macrobe, p. 6.

(2) Dans les derniers temps de la République, le mot *Quirites* avait reçu la signification de *bourgeois*, par opposition aux citoyens-soldats des premiers siècles. L'armée était distincte du peuple : ce n'était plus l'armée de la République, mais l'armée d'un général. — Suétone s'exprime ainsi dans la *Vie de César*, § 70 : « *Una voce, qua Quirites eos pro militibus appellaret, tam facile circumegit et flexit, ut ei milites esse confestim responderint et quamvis recusantem ultro in Africam sint secuti.* »

Ces principes posés, voyons quelle était, en fait, la composition des comices curiates.

XXIII. — La réunion des curies, au point de vue militaire, constitue l'armée ; au point de vue politique, les comices curiates.

Les comices curiates, qui détiennent le pouvoir souverain, ont une composition aristocratique et ne sont ouverts qu'aux membres actifs des *gentes*, à la caste des patriciens. Ils demeurent fermés aux plébéiens et n'admettent qu'à titre de témoins muets et soumis les membres passifs des *gentes*, les clients.

Au point de vue des droits politiques, il y a donc trois classes distinctes dans la population de la cité romaine : en première ligne, les patriciens ; au second rang, les clients ; au dernier degré, les plébéiens. Pendant trois siècles, les révolutions intérieures de Rome n'auront qu'un but : détruire cette inégalité, supprimer cette aristocratie et obtenir, pour les clients d'abord, pour les plébéiens ensuite, les droits primitivement réservés aux seuls patriciens.

Nous allons examiner la composition particulière de ces trois classes ; puis nous définirons le rôle qui était attribué à chacune d'elles dans l'organisation des comices curiates.

A. — Les patriciens sont les membres des *gentes* en âge de porter les armes. Ils forment le *populus romanus Quiritium*. Si l'on admet l'hypothèse d'une conquête pour la fondation de l'Etat romain, les patriciens sont les descendants des premiers conquérants ; si l'on part de l'idée d'une réunion pacifique des trois peuplades, ce sont les descendants des *patresfamilias* qui, au moment de la réunion, étaient les chefs de famille des di-

verses *gentes*. Dans le premier cas, ne sont pas compris parmi les membres actifs des *gentes* : 1° la population vaincue ; 2° les étrangers qui sont venus à Rome depuis la conquête. Dans le second cas, nous ne trouvons plus, à côté des patriciens, que des étrangers.

Mais ces étrangers eux-mêmes ne constituent pas une classe unique ; il faut les distinguer en clients et en plébéiens. Les clients sont les étrangers ; ce sont aussi, dans la première hypothèse, les membres de la population vaincue, qui ont contracté avec une *gens* romaine un engagement d'une nature particulière, un contrat de clientèle qui rappelle l'*hospitium privatum*. Les plébéiens sont les étrangers et les vaincus qui sont incorporés à la cité par une convention de droit international analogue à l'*hospitium publicum*.

On arrive ainsi à concilier les théories contradictoires ou les données historiques, mais incomplètes, concernant la formation du peuple romain originaire, par conquête, par voie d'annexion ou d'asile. — D'ailleurs, on trouve de nombreux points de rapport entre les origines des diverses sociétés. Sans vouloir forcer la comparaison et y découvrir autre chose qu'une similitude, nous rapprocherions des clients de Rome les vassaux du moyen âge, trop faibles pour se défendre eux-mêmes et venant se grouper autour du seigneur suzerain (1).

(1) « On ne peut s'empêcher de reconnaître, quoique sous des couleurs bien distinctes, une grande analogie entre ces rapports de patronage et de clientèle, et ceux qui s'établissaient, en notre droit féodal, entre le seigneur et son vassal ; on y retrouve même presque textuellement, pour ce qui regarde les subsides, deux de nos cas féodaux : le mariage de la fille aînée et le rachat de captivité. » Ortolan, *Hist. de la législ. rom.*, 11e édit., p. 23.

Quant aux plébéiens, ne pourrait-on les reconnaître dans ces manants, écartés de toute participation aux droits politiques, possesseurs précaires d'un sol, d'une glèbe, qu'ils fécondaient de leur travail pour le profit du seigneur ?

B. — La clientèle se résume en un contrat de protection par lequel un citoyen de Rome (*patricius patronus*) s'oblige à défendre l'étranger, dans la cité adoptée désormais par le client, à charge par ce dernier de rendre au patricien, son patron, des services déterminés. Les formes du contrat de clientèle ne nous sont pas connues; mais l'existence de ce contrat est attestée par les formules que l'épigraphie nous a conservées (1). Le rapport qui en résultait était perpétuel et héréditaire. On comprend fort bien comment cette institution primitive dut se développer à mesure que Rome grandissait. Les populations du Latium, pour se soustraire aux dangers que leur faisaient courir des guerres incessantes, implorèrent de bonne heure la protection des *gentes* de la puissante cité et devinrent leurs clients. C'est en ce sens, d'après M. Mispoulet, qu'il faut entendre la légende de l'asile dont il est question dans les auteurs classiques.

Nous n'avons à nous occuper de la clientèle que dans ses rapports avec le gouvernement direct. A cet égard, on a très vivement controversé la question de savoir si

(1) Orelli, 156 (27 p. chr.) : « *Hospitium vetustum antiquum renovaverunt eique omnes Alisalium in fidem clientelamque suam suorumque receperunt.* — 3693 (an. 742 ab U. C.) : *Hospitium fecerunt quum L. Domitio, eumque et postereis eius sibi postereisque sueis patronum coptaverunt, isque eos posterosque eorum in fidem clientelamque suam recepit.* » — Or.-Henz., 444, 3771, 5196, 6470, 7026, etc.

le client était *gentilis* au point de vue actif, et pouvait participer, dans les comices curiates, au *jus suffragii*. Nous nous prononçons pour la négative, parce qu'elle nous paraît plus conforme à la condition inférieure des clients, ainsi qu'au caractère aristocratique et religieux des comices par curies. Le client ne jouissait ici des *jura gentilicia* qu'à un point de vue purement passif; il assistait aux comices comme témoin, ne prenant pas part au vote. Les clients remplissaient, dans les comices curiates, le même rôle que les patriciens réunis dans les *comitia calata* pour un objet exclusivement religieux. Ils assistaient à la résolution prise, ils pouvaient l'attester au besoin, mais ils n'avaient pas le droit de prendre eux-mêmes cette résolution ni de contribuer à son acceptation ou à son rejet.

C. — C'est à Niebuhr que revient l'honneur d'avoir déterminé d'une manière précise le véritable caractère de la plèbe.

Les plébéiens sont les vaincus ou les sujets de Rome. La plèbe, de même que la clientèle, a son origine dans le droit international. En d'autres termes, ce n'est pas une condition nouvelle qui est créée : on applique aux vaincus la formule de l'*hospitium publicum*. Les plébéiens sont traités comme les alliés de Rome, avec cette différence que les alliés conservaient leur autonomie, tandis que les premiers sont incorporés dans la cité romaine.

D'après les auteurs anciens (1), les plébéiens for-

(1) Denys, II, 7, 10, 14; IV, 12; VI, 89. T.-L., I, 8. Cic., *De rep.*, II, 8, 14, 23; *P. Cornel.*, f. 23, p. 451.

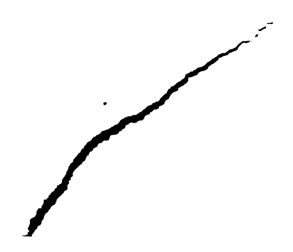
ment, dès le principe, une partie intégrante du peuple romain, sont membres des curies et votent aux comices curiates (1). Nous croyons, au contraire, que, du moins sous la période de la royauté, les plébéiens sont restés absolument en dehors des comices curiates (2). Sinon, comment expliquer les aspirations des plébéiens et leurs luttes incessantes pour obtenir d'abord les comices par centuries, puis les comices par tribus, — en un mot toute l'histoire romaine? D'ailleurs, ce *jus suffragii*, accordé à la plèbe, eût bouleversé tout l'organisme romain qui, à cette époque, reflétait fidèlement l'influence aristocratique, la prépondérance des patriciens. Les plébéiens, par leur majorité numérique dans ces comices, seule manifestation du peuple souverain, auraient bientôt réduit le patriciat à l'impuissance. Ces deux conséquences sont inadmissibles et doivent nous faire rejeter le système d'où elles découlent. Nous repoussons

(1) En ce sens : Mommsen, *R. Forsch.*, I, 1, 46 ; Gerlach-Bachofen, *Röm. Gesch.*, Bâle, 1851, t. I; Brœcker, *Untersuch.*, 2e édit., p. 112-139, Hamburg, 1873. — *Contrà*, Niebuhr, *Hist. rom.*, p. 321 ; Walter, nos 21, 22 ; Becker, II, 37; Lange, I, 279; Schwegler, I, 638.

(2) M. Accarias, dans son *Précis de dr. rom.*, 2e édit., 1874, t. I, p. 24, s'exprime en ces termes : « Dans les comices par curies, la toute-puissance appartenait aux patriciens, c'est-à-dire à la minorité. On peut expliquer ce résultat en admettant de deux choses l'une : ou que les plébéiens étaient complètement exclus de ces comices, ou qu'ils n'y figuraient qu'à titre de clients consultés par leurs patrons, mais sans droit de voter. »

Nous distinguons — et ce point nous paraît hors de conteste (V. Fustel de Coulanges, *La Cité ant.*, p. 275, et les auteurs invoqués) — entre la clientèle et la plèbe : dès lors, les deux explications proposées par M. Accarias, et corroborées d'ailleurs par des textes précis, doivent être admises cumulativement.

Les plébéiens étaient exclus des comices; les clients y figuraient, mais sans droit de vote.



également l'opinion d'Herzog et de Belot (1), qui, confondant la clientèle et la plèbe, veulent que les plébéiens soient entrés dès l'origine dans les curies, mais comme membres purement passifs. Ce rôle, quelque effacé qu'il fût, n'appartenait qu'aux clients, membres des *gentes*, et, par voie de conséquence, des curies; il était refusé aux *plebeii*, étrangers à la *gens* et à la curie.

Les plébéiens et les clients écartés des comices curiates, nous n'avons plus qu'à nous demander si tous les patriciens figuraient à ces réunions avec le *jus suffragii*. — Une première distinction s'impose, basée sur le sexe; les femmes appartenant à la caste du patriciat ne pouvaient voter et n'avaient pas l'exercice des droits politiques. On sait dans quelle étroite dépendance (c'était, au début, une tutelle perpétuelle) étaient tenues les femmes à Rome, au point de vue du droit privé, *propter fragilitatem sexus*, disent les jurisconsultes, qui ne se piquaient pas de galanterie, ou *propter imbecillitatem mulieris*. Les mêmes raisons devaient prévaloir en matière de droit public. En fait, les femmes romaines, bien que ne se renfermant pas toujours dans le gynécée (2), ont été exclues, à toutes les époques, des assemblées politiques, comices curiates, centuriates ou tributes.

Un autre motif devait encore faire prononcer à l'en-

(1) Herzog, *Philologus*, XXIV, p. 306-310; Belot, *Hist. des cher. rom.*, I, p. 126-128.

(2) V. à cet égard le discours violent de Caton, qui montre les femmes assiégeant de leurs prières et de leurs obsessions les sénateurs avant le vote des lois somptuaires. V. Duruy, *Hist. des Rom.*, II, p. 340; T.-L., XXXIV, 4.



contre des patriciennes la privation des droits politiques. Nous avons vu que l'organisation militaire avait servi à la fois de principe, de base et de modèle à l'organisation politique; qu'on était à la fois soldat et citoyen actif; que les assemblées du peuple n'étaient que des ralliements d'armée, et que le Romain déposait la lance pour recevoir la tablette du vote.

Ces considérations d'ordre militaire dominent toute notre matière et doivent nous guider dans la solution des questions controversées. Pour ce qui est des femmes, le doute n'existe point, et leur incapacité à porter les armes est la justification première de leur incapacité politique.

Mais l'incapacité militaire atteint d'autres personnes : nous voulons parler des enfants, des vieillards, des infirmes.

Le côté original de la constitution romaine, en cette matière d'incapacités électorales, réside tout entier dans ces deux dernières catégories d'individus, privés des droits politiques et dispensés des devoirs militaires. Qu'une limite d'âge *minima* soit fixée, au-dessous de laquelle l'enfant, ne possédant pas l'entendement suffisant, l'*animi desidium* nécessaire, ne soit pas admis à participer au gouvernement de la nation, c'est là une disposition qui se comprend aisément et se justifie d'elle-même. Nous la retrouvons dans toutes les législations; la seule différence consiste dans la fixation de la majorité politique. Et c'est ici que réapparaît le côté national de la constitution romaine : l'enfant pourra voter dès qu'il sera en âge de porter les armes; il prendra place aux comices en même temps qu'il prendra rang dans l'armée. Quel était cet âge? Les renseignements précis

font défaut jusqu'à l'organisation nouvelle créée par Servius Tullius, organisation militaire et politique basée sur le cens. Mais si nous admettons, ce qui est très probable, que la réforme Servienne ne modifia en rien ce point de détail, nous pouvons dire que l'enfant devenait *pubes*, majeur au point de vue politique, membre du *populus*, à partir de l'âge de dix-sept ans accomplis (1).

Il semble bizarre de refuser aux vieillards le droit de vote dans les assemblées populaires, où ils pourraient apporter l'autorité de leur sagesse et faire entendre la voix de l'expérience. Pourtant, la fixation d'une limite extrême d'âge pour l'exercice des droits politiques n'a rien de déraisonnable, et nous ajoutons qu'une pareille disposition était tout à fait conforme à l'esprit général de la constitution romaine. Chez tous les peuples, en effet, les vieillards parvenus à un certain âge (la limite varie selon les époques et les nations) sont déclarés incapables de remplir les fonctions publiques. Plus particulièrement à Rome, l'exercice des droits politiques étant considéré comme une fonction, comme une fonction militaire, ceux qui ne peuvent plus satisfaire à ce devoir cessent d'avoir le droit de *voter* dans les comices curiates, dans les assemblées des jeunes gens aptes à porter les armes.

Les vieillards composeront le sénat : c'est le privilège de leur âge, dit Jhering (2) ; il ne les rend propres qu'à cela; et cette institution du sénat est la formule constitutionnelle de l'influence que l'âge et l'expérience exer-

(1) Mispoulet, II, 358; Madvig, II, 468.
(2) *Espr. du dr. rom.*, I, 150.

cent partout. Les anciens, qui n'ont au sénat que voix consultative, manquent de la force nécessaire pour exécuter les résolutions prises; c'est pour cette raison qu'ils sont privés de la capacité de prendre part active aux délibérations du peuple.

Mais le sénat ne comprenait que trois cents membres. Nous devons nous demander si, ce nombre une fois atteint, les *senes*, laissés en dehors du sénat, ne pouvaient entrer dans les comices curiates. L'affirmative est certaine, mais nous pensons que ces vieillards, de même que ceux qui avaient eu accès au Sénat, avaient seulement voix consultative. Ils pouvaient donner des conseils, reçus sans doute avec déférence; mais les membres actifs de la curie n'étaient pas tenus de s'y conformer, et les vieillards, nous l'avons dit, n'avaient pas droit de vote dans la curie à laquelle ils appartenaient (1).

La même solution s'impose à l'égard des malades et des infirmes, qui, absents de l'armée, ne pouvaient voter dans les comices. Moins favorablement traités que les vieillards, ils devaient être exclus des assemblées populaires, en fait et en droit. Les textes, à la vérité, sont muets sur cette question, mais les principes généraux, déjà exposés, nous permettent de dire qu'un patricien dispensé du devoir militaire était exclu de l'exercice des droits politiques. Quand le suffrage est regardé comme une fonction, le législateur peut et doit restreindre le droit de vote à ceux-là seuls qui peuvent satisfaire à toutes les obligations qu'impose cette fonc-

(1) Festus, v° *Sexagenarios* : « *Sexagenarios de ponte olim dejiciebant,...* » et v° *Depontani* : « *Depontani senes appellabantur, qui sexagenarii de ponte dejiciebantur.* »

tion. Le *jus suffragii* est corrélatif aux services que le citoyen rend à la société, aux impôts qu'il paie à l'Etat, à l'impôt du sang à Rome. Et cette considération est si vraie que, dans nos sociétés modernes, on a souvent réclamé contre les non-militaires, soit la privation du droit de vote, soit seulement le paiement d'une taxe spéciale, équivalant à l'impôt du sang, et rétablissant ainsi l'égalité des obligations en regard de l'égalité des droits (1).

XXIV. — Telle était la composition des comices curiates, composition aristocratique et militaire. Les patriciens seuls pouvaient voter dans ces assemblées populaires, ouvertes à un petit groupe de privilégiés. Les clients assistaient aux comices comme témoins et peut-être parfois comme conseils, quand les patriciens le permettaient. Les plébéiens restaient en dehors de ces réunions. Parmi les patriciens, tous ne jouissaient pas d'un droit égal : seuls, ceux qui étaient en âge et en état de porter les armes avaient l'exercice du droit de vote, et c'est en leurs mains que résidait la souveraineté.

Malgré les inégalités profondes qui séparaient les diverses classes de la société romaine, et jusqu'aux personnes appartenant à la même classe, cette organisation politique, qui repose sur la base d'une oligarchie peu nombreuse, et méconnaît les droits naturels de la majorité, ne doit pas être jugée trop sévèrement. On l'a

(1) L'Autriche, suivant l'exemple de la Suisse, a établi, en 1880, une taxe sur les citoyens dispensés du service militaire.

Une proposition dans le même sens, émanée de l'initiative de M. Caze, député de la Haute-Garonne, fut déposée à la session de 1883, mais ne fut pas prise en considération par la Chambre des députés.

dit avec raison, les peuples n'ont que le gouvernement qu'ils méritent; les classes d'un peuple n'ont que la part d'influence et d'autorité dont elles se sont rendues dignes. Sans doute, le gouvernement de l'aristocratie romaine s'est établi par la force; mais son règne eût été de courte durée, si le patriciat, qui s'attribuait les droits, n'eût en même temps revendiqué les devoirs et les obligations. Le premier de ces devoirs, chez un peuple guerrier, était le service des armes : les patriciens, noblesse courageuse et prodigue de son sang, le remplirent avec honneur dans les combats qui signalèrent les débuts de la conquête. Les patriciens se réservèrent, par compensation, le *jus suffragii*, laissant aux vieillards un droit de conseil, mais non de délibération. Quant aux plébéiens qui n'avaient pas porté les armes, l'accès des comices leur fut fermé.

Cette corrélation entre l'armée et la politique, entre le devoir militaire et le droit électoral, nous la rencontrons à toutes les époques de l'histoire romaine. Les clients, puis les plébéiens, conquirent les droits politiques après avoir supporté les charges militaires.

Si, traversant les siècles, nous portons nos regards vers une nation dont les origines sont marquées à l'empreinte de la civilisation romaine, nous retrouvons également, dans notre ancienne France, une situation identique en ce qui concerne la noblesse féodale. La prépondérance des seigneurs avait son origine, non pas seulement dans l'ancienneté du nom ou la fortune terrienne, mais surtout dans le courage déployé sur les champs de bataille. Le jour où les manants et les vilains ne laissèrent plus à la noblesse l'apanage de la bravoure, ils voulurent en même temps lui enlever le

monopole des droits politiques. La bataille de Bouvines (1214), gagnée par les gens du peuple, marque la date de l'affranchissement des communes.

XV. — L'organisation aristocratique des comices curiates faisait résider la souveraineté populaire dans un petit groupe de patriciens.

On a dit que la souveraineté du peuple romain, *summum imperium* (1), n'existait pas, sinon peut-être en germe, avant l'expulsion des rois, et, pour donner une date précise, n'avait apparu qu'avec les lois *Valeriæ*, qui auraient introduit, comme une innovation, l'appel au peuple (2), ou *provocatio* (300 ans av. J.-C.). Nous croyons que, dès la fondation de Rome, le peuple, *populus*, c'est-à-dire les patriciens, membres actifs des *gentes*, furent membres du pouvoir souverain et que le roi était simplement le premier magistrat de l'Etat, puisant ses droits dans l'élection populaire.

L'opinion contraire peut s'expliquer par une double erreur. — Si l'on entend par souveraineté du peuple les droits absolus accordés à tous les citoyens, à tous les

(1) Lange, I, p. 266 et suiv.

(2) « L'appel au peuple existait dès la royauté. Cicéron, en affirmant que le droit d'appel (*De rep.*, II, 31) est constaté par les livres des pontifes et des augures, n'ajoute aucune restriction ni limitation, mais il met cet appel sur la même ligne que celui qui fut plus tard consacré par la loi Valeria contre les actes des magistrats de la République. »

» Le pouvoir royal était donc en tout semblable au pouvoir dont furent investis plus tard les préteurs et les consuls, avec cette nuance que ce dernier, partagé entre deux titulaires, restreint à un an et soumis à l'influence toujours croissante du sénat (et des comices), devait naturellement se manifester d'une manière moins énergique que le pouvoir d'un chef unique, élu pour la vie et placé au-dessus du sénat. » Maynz, p. 36.

habitants d'un Etat, cette souveraineté ne saurait se rencontrer dans une aristocratie étroite et jalouse de ses privilèges, comme l'était l'oligarchie romaine. Le peuple, *populus*, a à Rome un sens restreint. Il est formé par les patriciens seuls, à l'exclusion des clients et des plébéiens; ces membres actifs des *gentes* constituent vraiment le *populus*; le roi, élu par eux, est le *magistratus populi Quiritium*, et ce peuple, qui crée le roi, qui lui confère l'*imperium*, qui vote les déclarations de guerre et les lois, est le peuple souverain, jouissant d'une manière complète de la liberté antique (1).

La royauté romaine n'est pas une monarchie absolue (2). Bien que reposant sur l'idée du commandement militaire et sur l'organisation de la famille fortement constituée, c'est une royauté élective, non héréditaire, qui trouve dans l'élection par le peuple sa principale autorité; elle n'a pas pour origine une dévolution religieuse, consacrant dans un homme ou une famille l'élu de la divinité; elle ne dérive pas non plus du respect ni de la confiance, attachés par une tradition non interrompue aux descendants d'une race qui a régné sur une nation durant de longs siècles et a fait

(1) Cic., *De Rep.*, II, 17, 18; Denys, VI, 66; VII, 38; IV, 20; II, 14; VIII, 5.

(2) « Le pouvoir du roi est grand, illimité, n'admettant aucune opposition : mais c'est sans raison qu'on a voulu faire valoir ce fait à l'appui du caractère absolu de la royauté. Si le roi jouit d'un pouvoir arbitraire, c'est qu'il est le délégué de la souveraineté nationale, et le même privilège appartient, sous la République, à tout magistrat, même aux magistrats mineurs. D'ailleurs, le citoyen, tout en étant exposé aux abus du pouvoir, n'est pas sans défense : il lui reste l'appel au souverain, c'est-à-dire au peuple, devant lequel le magistrat doit s'incliner comme le simple particulier. » Maynz, p. 34.

sa grandeur et sa gloire. La royauté romaine, dit Willems (1), peut être comparée à une royauté constitutionnelle, en ce sens que le pouvoir du roi est limité par les pouvoirs respectifs du *paterfamilias*, de la *gens* et du *populus*, pouvoirs dont l'exercice est garanti, non par une constitution écrite, mais par un contrat traditionnel, le *mos majorum*. Le jour où les derniers rois de Rome essayèrent d'empiéter sur la souveraineté du *populus*, et de transformer la monarchie élective et à vie en une monarchie héréditaire, ils furent chassés et remplacés par deux consuls, dont on fixa la durée des pouvoirs à une année, afin de prévenir le retour des usurpations des Tarquins et d'empêcher toute violation nouvelle du *mos majorum* (2).

Aussi haut qu'on remonte dans l'histoire de Rome, on se trouve en présence d'assemblées populaires, dans lesquelles on vote les lois et l'on élit les magistrats de la cité. On a fait remarquer, avec raison (3), que le

(1) *Dr. publ. rom.*, p. 36.

(2) « ..... Au lieu d'affirmer que le roi pouvait, selon son bon plaisir, convoquer ou ne pas convoquer les comices, il serait plus exact de dire qu'il était obligé de le faire toutes les fois qu'il paraissait nécessaire ou utile de produire une manifestation de souveraineté. Dans les temps primitifs, le peuple n'éprouve guère le besoin de légiférer... C'est plutôt le roi qui, pour des raisons quelconques, aura un intérêt à réaliser un changement dans le droit existant, comme aussi à solliciter l'adhésion de la nation à une guerre contre l'ennemi. D'ailleurs si, dans un cas donné, il arrivait que le roi fût assez oublieux de ses devoirs pour ne pas faire une convocation nécessaire, les Quirites se seraient certes passé de son initiative, comme l'histoire le prouve par le décret qui mit fin au règne de Tarquin le Superbe. » Maynz, p. 34, 35.

(3) Iginio Gentile, *op. cit.*, p. 1, d'après Denys d'Halicarnasse, II 14; cf. IV, 20.

droit de participer à l'administration des affaires publiques a été de tout temps inséparable du titre de citoyen romain, et que, si les pâtres de la légende reconnurent Romulus pour chef, ils entendaient bien qu'on les regardât eux-mêmes comme les premiers dépositaires et la source de l'autorité; ils convinrent qu'à la mort du roi le pouvoir suprême reviendrait à l'assemblée du peuple, qui en disposerait à son gré. Le principe de la souveraineté populaire est en vigueur à l'origine de la société romaine; il apparaît en même temps que l'enceinte de la Rome carrée du Palatin (*Roma quadrata*), et Cicéron attribue, avec raison, aux premiers habitants de la cité le concept des dignités électives : *Nostri illi etiam tum agrestes viderunt virtutem et sapientiam regalem, non progeniem quæri oportere* (*De Rep.*, II, 12).

XXVI. — Les attributions des comices curiates, d'après Denys d'Halicarnasse (1), peuvent se résumer en ces trois termes :

Election des magistrats;
Vote des lois;
Décision de la paix ou de la guerre.

Les comices curiates étaient appelés à investir toute autorité ayant l'*imperium*, de ce droit de glaive, dont l'attribution devait s'entourer des formes solennelles de la religion. Prenons pour exemple l'élection du roi.

La mort du roi est suivie nécessairement d'une vacance du trône, durant laquelle le pouvoir est géré par des *interreges* (2). L'interrègne est exercé par les séna-

(1) Denys, *Id.*, *ibid.*, et VI, 66.
(2) Rubino, *De la royauté*, dans ses *Recherches sur la const.*, etc.,

teurs, dans un ordre déterminé par le sort; la durée des pouvoirs de chaque *interrex* est de cinq jours. Leur fonction spéciale est de proposer aux comices curiates, de concert avec le sénat, un candidat à la royauté. Le vote favorable des comices se nomme création (*creare regem*) (1); le sénat est appelé à approuver cette élection et à ratifier le choix des curies par l'*auctoritas patrum*. Puis vient l'*inauguratio* ou consultation des auspices sur l'*arx capitolina*. Si le roi est agréé des dieux, il convoque lui-même les comices et leur propose une loi curiate, qui lui conférera l'*imperium* avec toutes les prérogatives de la royauté. C'est la célèbre *Lex curiata de imperio*. L'intervention des comices se manifeste ainsi à un double point de vue : d'abord, par l'approbation donnée au sénatus-consulte, et ensuite par l'*imperium* solennellement concédé au roi. Il y avait donc successivement acceptation du candidat et élection du roi.

Les doubles comices, *bina comitia*, ont soulevé de longues controverses, qui se compliquent de la confusion commise par les auteurs anciens (2) entre l'*auctoritas patrum, sensu stricto*, ratification fournie par les *patres* ou sénateurs, et l'*auctoritas patrum, lato sensu*, approbation donnée par les *patres* ou patriciens des curies, au moment du vote de la *lex curiata de imperio* (3).

I, 13-106; Walter, § 57; Mommsen, *De l'Interregnum*, dans ses *R. Forsch.*, I, 218-233; T.-L., I, 17; Denys, II, 57; Plutarque, *Numa*, 2.

(1) Cic., *De Rep.*, II, 13, 17, 21; T.-L., I, 22, 32.

(2) Denys, II, 60 et 14.

(3) Nous croyons avec Becker (II, 1, p. 314 et 320), Lange (I, 264) et M. Mispoulet (I, 199), que la *Lex curiata de imperio* se confond absolument avec la reconnaissance, immédiatement antérieure, du roi

Ces deux *auctoritates* sont cependant distinctes (1). Des textes nombreux établissent qu'après la *creatio regis* devait intervenir la ratification des sénateurs : *Decreverunt enim ut cum populus regem jussisset id sic ratum esset, si patres auctores fierent.* Tite-Live marque ainsi la différence entre le *populus*, formé des patriciens, et les *patres* qui composent le sénat.

Mais, cette distinction admise, on se demande quelle est l'utilité de la ratification donnée par les comices curiates à une décision qu'eux-mêmes ont déjà prise, à la désignation d'un candidat qu'ils ont nommé. Pourquoi cette double élection? Une seule ne pouvait-elle suffire, sous la réserve de l'*auctoritas* du sénat? Les auteurs se contentent de justifier l'existence des *bina comitia* par des textes qui sont, il est vrai, assez probants. Mais nous voulons, de notre côté, montrer que ces doubles comices sont conformes à l'ensemble harmonique de la constitution romaine non moins qu'à des traditions qui se sont perpétuées jusqu'à nos jours.

Walter cite plusieurs passages de la *République* de Cicéron; nous en rapportons un seul qui est d'ailleurs absolument formel. Il s'agit de l'élection de Numa, et Cicéron s'exprime ainsi, distinguant la *creatio regis* de l'*auctoritas patrum* formulée dans la *Lex curiata de im-*

par les curies patriciennes, *auctoritas patrum* (*lato sensu*). L'opinion contraire, soutenue par M. Humbert (*Dictionn. des antiq. gr. et rom.*, v° *Comitia*, p. 1377), nous paraît apporter, sans que les textes nous y obligent, un élément nouveau de difficulté dans une question qui déjà, par elle-même, est fort délicate. — V., sur ces *bina comitia*, la célèbre controverse entre Grachius et Sigonius dans le *Thes. Grævii*, I, p. 815 et suiv.

(1) Peter, *Epochen*, p. 14-17.

perio : Quamquam populus curiatis eum comitiis regem esse jusserat, tamen ipse de suo imperio curiatam legem tulit (*De Rep.*, II, 13, cf., *ibid.*, 17, 18).

Les doubles comices concordent avec le double sénatus-consulte rendu à l'occasion de l'élection du roi. Le sénat, sur la proposition de l'*interrex*, présente un candidat aux comices et cette présentation est énoncée dans un sénatus-consulte. Le candidat du sénat étant accepté par les curies, intervient un second sénatus-consulte portant ratification de l'élection des comices. C'est alors que les comices se réunissent de nouveau et accordent l'*auctoritas*, l'approbation, qui s'applique moins sans doute à leur décision antérieure qu'au second sénatus-consulte. En dernière analyse, la souveraineté résidant dans le peuple et non dans le sénat, les sénateurs ne peuvent ni désigner le candidat, ni approuver l'élection, sans soumettre ces deux résolutions aux comices, qui sont appelés à accorder ou à refuser leur acquiescement aux décisions du sénat. Les curies prononcent souverainement par un double vote, parce que le sénat, corps uniquement consultatif, a formulé une double proposition. — Le sénat a le droit d'initiative et un droit de sanction limitée; les comices ont le droit de vote et le droit de sanction définitive.

Il est inexact de prétendre que le pouvoir des comices est limité par l'autorité sénatoriale, en ce sens que les comices ne peuvent qu'accepter ou refuser, sans pouvoir fixer leur choix sur une autre personne que le candidat proposé par le sénat, et, qu'en fait, le roi présenté par l'*interrex* a toujours été élu par le *populus*.

La première limitation est la conséquence nécessaire du gouvernement direct : le peuple, réuni dans ses co-

mices, ne peut pas discuter sur les mérites divers des candidats, ni procéder à des votes successifs d'élimination et de choix. Le peuple répond par *oui* ou par *non* à l'interrogation (*rogatio*) qui lui est faite par le sénat, ce dernier étant appelé d'abord à peser les talents et les vertus qui doivent recommander tel candidat. Si celui-ci ne satisfait pas à l'attente du peuple, les comices rendent une décision négative, et le sénat est tenu de proposer un autre candidat. C'est dire que la limitation provenant du choix restreint laissé aux comices est plus apparente que réelle.

En fait, le conflit ne s'est jamais produit, et les curies ont toujours ratifié la désignation faite par les sénateurs. Est-ce à dire que les comices n'avaient qu'un droit illusoire d'approbation, que leur *auctoritas* consistait seulement en une vaine formalité? Non; l'accord constant entre les propositions du sénat et les décisions du peuple prouverait bien plutôt la soumission anticipée des sénateurs aux volontés des curies. Avant de se rendre au sénat pour participer à la désignation du candidat, le *senex* devait prendre l'avis officieux des membres de sa curie; l'approbation officielle dans les comices n'était plus que la confirmation d'un accord préalable. Mais le droit des comices restait entier, et si le sénat avait présenté un candidat n'ayant d'autre titre que la recommandation de l'assemblée des *senes*, les comices l'auraient repoussé et fait une réponse négative à la *rogatio* qui leur était adressée.

D'accord avec la double proposition émanant du sénat, la double décision des comices trouve en elle-même sa raison d'être. Au premier abord, il peut paraître étrange que les mêmes électeurs votent deux fois

pour le même objet; et cependant rien n'est plus raisonnable. C'est que pour les décisions d'une importance considérable, pour les élections du premier magistrat de la cité, deux votes concordants sont utiles, nécessaires peut-être, afin que cette élection qui, à Rome, confère au roi un pouvoir à vie, ne soit pas enlevée par surprise ou obtenue par violence. En appelant par deux fois le peuple à se prononcer, on a des garanties plus sérieuses pour que l'élection soit le résultat d'une volonté sage et réfléchie, alors surtout que les sénateurs, avec l'autorité que donnent toujours l'âge et l'expérience, auront procédé d'abord à une désignation provisoire.

Dans les assemblées législatives des peuples modernes, toutes les propositions donnent lieu, en principe, à deux délibérations et à deux scrutins, bien que, dans la plupart des Etats, une seconde chambre ou sénat soit appelée à corriger, s'il en est besoin, les votes irréfléchis de la première assemblée.

En Angleterre, avant la loi du 18 juillet 1872 qui a établi le vote au scrutin secret (1), la nomination des députés impliquait une double élection, la première par acclamation, la seconde par un vote public sur les registres (2). Les lois électorales de l'Angleterre et de la Belgique se sont inspirées de cet antique usage en exigeant, avant le vote au scrutin secret, la présentation du candidat par un nombre déterminé d'électeurs de la circonscription. C'est une sorte d'admissibilité provisoire avant l'admission définitive.

(1) Demombynes, *Constitutions européennes*, 1881, t. I, p. 18.

(2) Ph. Daryl, *La vie publique en Angleterre.*

On peut expliquer encore plus simplement les *bina comitia*, en remarquant que le second vote des curies n'a pas absolument le même objet que le premier. Sans doute, ils ont trait l'un et l'autre à l'élection du roi, mais la dévolution de l'autorité royale comprend deux actes distincts. Par la *creatio*, suivie de la ratification du sénat, le roi obtient la *regia potestas*, c'est-à-dire le pouvoir administratif et exécutif, le droit de présider les comices et le sénat, etc. Par la *Lex curiata de imperio*, les comices confèrent au roi l'*imperium*, c'est-à-dire le pouvoir militaire et judiciaire, *jus vitæ necisque*, comprenant, entre autres attributions, le droit de consulter les auspices au nom du peuple romain, la juridiction administrative et la juridiction criminelle, le commandement militaire avec tous les droits indispensables à un chef d'armée : levée des troupes, pouvoir de punir et de récompenser les soldats, etc., etc. (1).

Ainsi, les doubles comices peuvent se justifier, non seulement en fait par les textes des auteurs anciens, mais en droit par leur concordance avec le double sénatus-consulte et par la dévolution double et successive des pouvoirs qui composent l'autorité royale.

Les historiens parlant plus spécialement de l'élection du roi, on s'est demandé si le pouvoir électoral des comices ne se bornait pas à la désignation du premier magistrat de la *civitas*, les autres magistrats tenant de lui la dévolution de leur autorité. Nous ne croyons pas que cette opinion soit conforme à la vérité historique, ni au caractère de la souveraineté populaire.

(1) Willems, *Dr. publ. rom.*, p. 35; Mispoulet, I, p. 61, 62; Fustel de Coulanges, *La Cité antique*, p. 292, 293.

M. Mispoulet (vol. I, page 31) pense qu'à côté et au-dessous du roi, il n'y avait pas de véritables magistrats, ayant un pouvoir propre et indépendant de lui, qu'il n'y avait que des auxiliaires, des délégués, que le roi chargeait d'administrer en son nom. Cette opinion, fondée sur le pouvoir absolu du roi romain, repose sur une donnée erronée, puisque la monarchie romaine était limitée par la souveraineté populaire; et, de plus, elle est contraire aux textes qui prévoient formellement des élections faites par les comices, même contre la volonté du roi. Sans doute, la désignation première appartenait à celui-ci; mais les comices avaient le choix définitif, l'élection confirmative, l'investiture des magistrats. Pour l'élection du roi, ce sont les sénateurs; pour l'élection des autres magistrats, c'est le roi, qui exercent la première de ces autorités. La seconde appartient toujours au peuple romain dans ses comices. Aucun pouvoir, ni le roi, ni le sénat, ne peut empiéter sur la souveraineté populaire.

Dans l'ordre militaire et politique, le magistrat le plus élevé après le roi, c'était le chef de la cavalerie, *tribunus celerum ;* puis, venaient les chefs des trois tribus, les trente curions, les trois cents décurions; dans l'ordre politique, les trois cents sénateurs; dans l'ordre judiciaire, les *quæstores parricidii* et les *duumviri perduellionis* étaient désignés par le roi, avec le concours du sénat, même pour la nomination des sénateurs, car la *cooptatio* fut longtemps en usage à Rome pour les élections politiques. Ces divers magistrats étaient ensuite élus, confirmés par les comices curiates et recevaient de la souveraineté populaire l'investiture définitive.



On peut, par cette solution, concilier des textes en apparence contradictoires, dont la valeur probante ne saurait être niée et qui ont, par là même, suscité de longues et sérieuses controverses (1). Ainsi, d'après Junius Gracchanus, les *quæstores parricidii* sont élus par le peuple (Dig., I, 13, 1); ils sont nommés par le roi, d'après Tacite (*Ann.*, XI, 22). Que dit cependant le texte de Gracchanus, rapporté par Ulpien? *Gracchanus Junius, libro septimo de potestatibus, etiam ipsum Romulum et Numam Pompilium binos quæstores habuisse; quos ipsi non sua voce, sed populi suffragio crearent, refert.* C'est dire que le peuple procédait à la *creatio*, à l'élection des questeurs, même à l'encontre de la désignation royale; mais que, en principe, le choix des curies concordait avec celui du roi, et que ce concours de volontés emportait investiture des fonctions de questeurs. Il en était de même pour les magistratures que nous avons énumérées plus haut : pour le roi comme pour le décurion, c'était, en dernière analyse, la souveraineté populaire, se manifestant dans les comices curiates, qui conférait au magistrat ses pouvoirs, sur la proposition soit du sénat seul, soit du sénat et du roi.

XXVII. — Les comices curiates légiféraient souverainement sur toutes les affaires importantes, Νόμους ἐπικυροῦν. Peut-être ne faut-il pas entendre cette attribution dans le sens moderne de pouvoir législatif, et doit-on considérer l'expression *leges regiæ* comme un prochronisme. A cette époque primitive, la plupart des

(1) Mommsen, *R. Forsch.*, I, 278, 279. Lattes, *De la constitution du sénat romain à l'époque royale*, dans les comptes rendus de l'*Istituto reale Lombardo di scienze et lettere*, Milan, 1868, 2e série. Lange, I, 333; Zumpt, *Criminalrecht*, I, 1, 52, 58.

rapports de droit étaient régis soit par la coutume, soit par le droit sacré. Les lois écrites, constitutionnelles, civiles ou pénales, ne seraient pas antérieures à la loi des Douze Tables.

Cependant, nous croyons que des lois ont été votées par les comices curiates durant la période royale; mais nous reconnaissons que ces lois, œuvre d'une civilisation naissante, méritaient moins le titre de législation que le nom de *jussus populi*, décisions isolées et souvent incohérentes. En fait, le roi avait l'initiative des projets de loi, le sénat les discutait ensuite et donnait son avis; puis le peuple, réuni dans ses comices, les votait ou les rejetait. Le témoignage des auteurs anciens ne permet pas de contester l'existence des *leges regiæ*, qui furent recueillies par le jurisconsulte Sextus Papirius. Pomponius, au fr. 2, Dig., *De origine juris*, fait remonter à Romulus les premières *leges curiatæ* : « *Leges quasdam et ipse* (Romulus) *curiatas ad populum* » *tulit. Tulerunt et sequentes reges; quæ omnes con-* » *scriptæ exstant in libro Sexti Papirii. Is liber, ut* » *diximus, appellatur jus civile Papirianum, non quia* » *Papirius de suo quidquam ibi adjecit, sed quod leges* » *sine ordine latas in unum composuit.* » Et ce jurisconsulte ajoute, qu'après l'expulsion des rois, les lois curiates furent abrogées en vertu de la *lex tribunicia;* jusqu'à la loi des Douze Tables, le peuple romain n'eut plus de lois précises et fut régi par une coutume incertaine, *incerto jure et consuetudine*, comme il l'était déjà avant que Romulus n'eût créé la *civitas romana* par la réunion des trois tribus.

Ici encore apparaît la souveraineté populaire, résidant dans les comices législatifs. Il en est des propositions

de lois comme des propositions de magistrats. Le sénat, qu'on peut comparer très utilement à un Conseil d'Etat, à un Conseil législatif, élabore le projet de résolution que le roi lui a soumis de son autorité propre. Les curies décident ensuite de son admission ou de son rejet, sous réserve peut-être d'une sanction postérieure donnée par le sénat (*patrum auctoritas*).

Il faut se garder d'exagérer, au point de vue législatif, le rôle du sénat royal. Reproduisant à une échelle moindre la physionomie exacte du peuple romain, *populus*, c'est-à-dire des patriciens qui seuls ont accès dans les comices, le sénat, par son origine, peut être regardé comme une assemblée représentative. Mais ses attributions sont limitées, et l'on ne saurait voir dans sa coexistence avec les comices une contradiction, une dérogation aux principes du gouvernement direct, une atteinte à la souveraineté du peuple.

A ce point de vue spécial, on confond souvent l'organisation du sénat sous la Royauté avec la composition du sénat sous la République, et l'on n'établit pas une distinction assez nette entre les attributions de l'une et de l'autre assemblée.

Le sénat royal est un corps représentatif par son origine; le sénat républicain a été un corps représentatif, tantôt par ses attributions, tantôt par son origine. Jamais le sénat romain ne réunit ces deux caractères, essentiels à toute assemblée représentative : une origine populaire, ou du moins nationale, un droit propre d'autorité et de contrôle sur le gouvernement de l'Etat.

Sous la royauté, le sénat n'exerce de pouvoir réel que durant l'*interregnum;* mais ce pouvoir est essentiellement provisoire et ne dérive que de la force même

des choses : la nécessité de ne pas laisser l'Etat dans l'anarchie avant la réunion des comices électoraux, que l'*interrex* a seul le droit de convoquer.

L'*auctoritas* du sénat, en matière électorale ou législative, ne constituait, sous la royauté, qu'une pure formalité. Si l'on admet que c'était là un droit de sanction indispensable pour la validité des élections et des lois, il convient d'ajouter que jamais le sénat ne se refusa à sanctionner les volontés du peuple; il n'y a pas un seul exemple d'une décision prise par les patriciens réunis dans les comices et rejetée par les patriciens assemblés au sénat. C'est qu'en effet, comme nous l'avons déjà fait remarquer, il y a concordance absolue dans la composition du sénat et des comices curiates; les patriciens seuls y ont accès, seuls ils y ont droit de vote. Dès lors, un désaccord est peu probable, et s'il se produit, il n'est pas douteux que la prééminence appartiendra aux *patricii* du *populus*, soldats en même temps que citoyens, prêts à assurer aux résolutions prises une exécution efficace, et non aux *patricii senes*, qui ne sont que gens de bon conseil et de sage expérience, mais impuissants pour agir et combattre. Le sénat n'exercera vraiment un droit de contrôle, une sanction véritable, au regard des décisions des comices, que le jour où, différant par son origine des assemblées du peuple, il voudra sauvegarder les droits de la caste patricienne, amoindrie ou annihilée dans les assemblées comiciales; et ce jour-là, la souveraineté populaire réduira, supprimera ces attributions désormais dangereuses du sénat, qui avait été jusqu'alors l'instrument docile des volontés des comices.

Sous la royauté, le sénat est le conseil législatif qui

élabore et, d'accord avec le roi, propose la loi aux comices curiates; si on lui reconnaît l'*auctoritas*, le sénat est en outre une chambre d'enregistrement, qui constate l'authenticité de la loi et procède à sa promulgation (*editio solemnis*). Ses droits ne vont pas au delà, et c'est vraiment le peuple, réuni dans les comices curiates, qui exerce le pouvoir législatif.

XXVIII. — Le droit de déclarer la guerre n'est pas contesté aux comices curiates. Mais Rubino, et, après lui, Willems, leur refusent le droit de traiter de la paix, c'est-à-dire de donner leur assentiment aux traités de paix.

Les textes anciens sont cependant aussi formels dans la seconde hypothèse que dans la première, et les raisons de décider nous paraissent devoir être les mêmes dans les deux cas.

Les curies statuaient sur les propositions de guerre, après avis favorable du sénat et sur la proposition du roi, qui seul avait l'initiative. La formule des féciaux, qui déclaraient la guerre selon des règles précises, *justum bellum*, porte ces mots : *Quod populus romanus jussit esse senatusque censuit* (1). Cette formule indique bien nettement que le sénat donnait un simple avis (*censuit*) et que le peuple réuni dans les comices votait la guerre; il l'ordonnait impérativement (*jussit*). C'est qu'en effet, dans ce cas, plus encore qu'en matière purement législative, le *populus* avait seul le droit de prendre des décisions dont l'exécution lui incombait. Les curies se composant uniquement de citoyens pro-

(1) T.-L., I, 24, 32. Aulu-Gelle, XVI, 4. Rubino, *Unters.*, p. 144 et suiv.

pres au service militaire, on conçoit aisément que les jeunes patriciens n'aient reconnu à personne, ni au sénat, ni au roi, le droit d'engager sans leur consentement, dans une expédition peut-être aventureuse, leur fortune et leur vie.

Des considérations analogues commandent, ce semble, la même solution pour la cessation de la guerre et la conclusion de la paix (1). Nous avons d'ailleurs des textes qui reconnaissent aux comices le droit de prononcer souverainement sur la paix aussi bien que sur la guerre. Denys s'en explique très nettement (IV, 20), et Tite-Live, en faisant l'histoire des guerres que Rome eut à soutenir durant la période royale, nous montre le peuple, c'est-à-dire l'armée, remplissant une fonction politique en imposant des traités de paix. C'est ainsi que Tarquin le Superbe fut accusé de tyrannie pour avoir traité de la paix aussi bien que fait la guerre, sans le consentement du sénat et du peuple (*injussu populi et senatus*) (Tite-Live, I, 49, cf. 24 et 38).

Il faut bien reconnaître que, l'armée s'identifiant absolument avec les comices, une difficulté peut être soulevée au sujet de la réunion et de la délibération des curies pendant la guerre et en présence de l'ennemi. Il est possible, croyons-nous, qu'exceptionnellement et à l'époque primitive qui précéda l'établissement de la République, les comices curiates aient été convoqués et réunis même en dehors du *comitium*, et que, dans le camp, entre deux batailles, les soldats-citoyens aient discuté de la paix et de la guerre. L'hypothèse n'a rien d'inadmissible, surtout si l'on songe que, dans une si-

(1) *Contrà*, Rubino, *op. cit.*, p. 258 à 296.

tuation analogue, les citoyens des curies pouvaient être valablement remplacés par les soldats de l'armée. Le testament *calatis comitiis* pouvait se transformer en testament *in procinctu*, et le testateur faisait sa déclaration à haute voix, non plus devant les curies comiciales, mais en présence de l'armée rangée en bataille.

Nous croyons que le peuple manifestait encore ici sa souveraineté et que le sénat, comme le roi, n'avait pour les déclarations de guerre et la conclusion des traités de paix qu'un droit d'initiative. Le droit de sanction (*auctoritas*) n'appartenait pas aux sénateurs, comme en matière électorale et législative; le sénat ne pouvait faire la guerre contre la volonté de l'armée, ni conclure la paix malgré les désirs contraires des soldats. Les curies étaient souveraines. Le sénat et le roi émettaient un simple avis; les comices décidaient ensuite librement de la paix ou de la guerre.

CHAPITRE II.

RÉFORMES DE TARQUIN L'ANCIEN ET DE SERVIUS TULLIUS.

XXIX. — L'histoire de Rome, depuis la Royauté jusqu'à l'Empire, n'est que le récit de la lutte entre la classe privilégiée des patriciens et la classe de tous ceux que nous rangerons sous la dénomination générique de non-patriciens, et qui comprennent à la fois les clients, les plébéiens, les Italiens, les esclaves.

L'évolution de la *civitas romana*, qui se termina par la défaite apparente du patriciat, aurait dû comprendre quatre phases correspondant à l'émancipation successive de chacune des quatre classes de non-patriciens

et à leur participation à l'exercice de la souveraineté. Mais l'établissement de l'Empire, qui peut s'expliquer et se justifier comme une revanche violente et irréfléchie des plébéiens préférant le despotisme d'un seul à une tyrannie collective, vint brusquement arrêter cette évolution dans son développement naturel et logique. La conquête de la souveraineté n'avait encore été réalisée qu'au profit des clients, et partiellement au regard des plébéiens et des Italiens ; la caste patricienne disputait, lambeau par lambeau, les prérogatives de la liberté antique, ne sachant pas faire de ses adversaires des alliés, et oubliant que la liberté est d'autant mieux défendue qu'un plus grand nombre de citoyens sont intéressés à son maintien.

C'est un des caractères significatifs des révolutions romaines que d'avancer à pas lents, de fonder sans détruire et, par un sentiment peut-être exagéré de l'esprit de conservation, de laisser subsister à côté des institutions anciennes des institutions nouvelles, souvent en contradiction absolue avec les premières. A ce point de vue, la constitution romaine, non écrite et difficilement revisable, présente de grandes analogies avec la constitution anglaise « faite de pièces rapportées comme une » mosaïque, où les principes et les traditions semblent » toujours jurer ensemble, précisément parce qu'ils se » sont juxtaposés sans se détruire (1). »

L'évolution démocratique, se traduisant par l'extension du droit du suffrage, commença à se manifester à Rome dès la période royale.

XXX. — Une première réforme est due à l'initiative

(1) Ph. Daryl, *La vie publique en Angleterre.*

de Tarquin l'Ancien; une seconde, plus profonde et plus radicale, fut opérée ou pour mieux dire tentée par Servius Tullius.

Les conquêtes avaient augmenté rapidement le nombre des populations soumises à la puissance romaine. Un accroissement nouveau provenait encore des étrangers qui, volontairement (1), acceptaient la domination de Rome et réclamaient d'elle en échange aide et protection contre les autres peuplades belliqueuses du Latium. Tarquin l'Ancien donna droit de cité aux *gentes* nouvelles et voulut doubler les cadres de la constitution primitive, désormais trop étroite pour renfermer une population quiritaire aussi considérable. Rome aurait compris, après cette réforme, six tribus et soixante curies.

Ce projet ne put aboutir. — Sans doute, il respectait les droits des patriciens, dont le nombre était seulement augmenté, moins par la volonté de la loi que par la force des choses : la constitution ne créait pas des curies nouvelles, mais constatait et consacrait leur existence. Cependant la réforme, même réduite à ces sim-

(1) « ..... En Italie, les choses ne se passaient pas autrement qu'en Grèce. Les villes du Latium, de la Sabine, de l'Etrurie, étaient troublées par les mêmes révolutions et les mêmes luttes, et l'amour de la cité disparaissait. Comme en Grèce, chacun s'attachait volontiers à une ville étrangère, pour faire prévaloir ses opinions ou ses intérêts dans la sienne.

» Ces dispositions des esprits firent la fortune de Rome. Elle appuya partout l'aristocratie, et partout aussi l'aristocratie fut son alliée. Citons quelques exemples. La *gens* Claudia quitta la Sabine parce que les institutions romaines lui plaisaient mieux que celles de son pays. A la même époque, beaucoup de familles latines émigrèrent à Rome, parce qu'elles n'aimaient pas le régime démocratique du Latium et que Rome venait de rétablir le règne du patriciat. » Fustel de Coulanges, *La Cité antique*, l. V, ch. II, p. 449.

ples proportions, portait atteinte au caractère religieux et immuable des institutions primitives, et les patriciens craignaient qu'après cette première modification dans la forme, on ne tentât d'apporter une modification nouvelle au fond même de la constitution. Aussi firent-ils parler la religion par la bouche de l'augure Attus Nævius, qui appuya leur opposition d'un miracle (1).

Tarquin renonça à son projet, tel qu'il l'avait conçu sous sa forme première, et ne put modifier le nombre des tribus originaires. Mais comme la réforme, au fond, laissait entières les prérogatives des patriciens, elle fut réalisée sous une forme détournée. Au lieu de créer des tribus nouvelles, on doubla le nombre de leurs membres; on eut de la sorte les *primi* (*priores*) et les *secundi* (*posteriores*) *Ramnenses*, *Titienses* et *Luceres*. — Le procédé employé pour atteindre ce but consistait dans la *cooptatio* ou filiation artificielle, c'est-à-dire dans l'adoption transportée de la famille à la cité. Le nombre des sénateurs est aussi doublé. Les auteurs anciens, à la vérité, ne parlent généralement que de l'augmentation des chevaliers et du sénat; mais cela doit s'entendre aussi des autres éléments de la constitution, ainsi que le prouve le passage suivant de Festus (V° *Sex Vestæ*) : *Quia civitas romana in sex est distributa partes, in primos secundosque Titienses, Ramnes, Luceres* (2).

La réforme de Tarquin, au point de vue de l'extension des droits de souveraineté, consista donc dans la

(1) Duruy, *Hist. des Romains*, t. I, p. 33.

(2) Voir, sur la réforme de Tarquin l'Ancien : Lange, I, 381-387; Franke, *Rhein. Museum*, 1857, t. XII, p. 512. Cf. Denys, III, 71-72; Cic., *De Rep.*, II, 20; T.-L., I, 36; Florus, I, 5; Zonar., VII, 8.

cooptatio in globo d'un nombre considérable de *gentes* étrangères, qui jouirent désormais des droits des *gentes* romaines; c'est dire que leurs membres actifs eurent, comme les patriciens originaires, le droit de vote dans les comices curiates.

XXXI. — Servius Tullius, pour ne pas rencontrer les mêmes obstacles que son prédécesseur, n'apporta qu'une modification peu importante à la constitution patricienne; mais à côté de celle-ci il en édifia une nouvelle, empreinte d'un esprit moins étroit, et qui devait bientôt ruiner l'ancienne. C'est la constitution Servienne, « œuvre durable, qui traversera les siècles, avec quelques légères modifications, et qui pourra contenir dans son cadre le monde entier (1). »

Il convient cependant de ne pas accorder à la réforme de Servius Tullius, du moins pendant la période royale, une importance trop considérable. Si l'on a pu dire que la constitution Servienne est au droit public ce que la loi des Douze Tables est au droit privé, cette appréciation n'est vraie que pour la période républicaine, quand les institutions établies par Servius ou attribuées à ce roi eurent reçu tout leur développement. Mais dès la période royale, elles accusèrent d'une façon très nette la distinction entre les patriciens et les non-patriciens : il y eut deux Etats dans l'Etat avec des droits divers et des prérogatives spéciales, et l'on vit alors à Rome, selon l'expression de Tite-Live, *duas civitates ex una factas; suos cuique parti magistratus, suas leges esse* (II, 44).

Cette distinction s'accentua sous la République, mais

(1) Mispoulet, I, 35.

elle est contenue en germe dans la constitution Servienne.

Servius Tullius élargit d'abord le cadre des comices curiates. Les affranchis, convertis en clients héréditaires des grandes maisons, furent admis pour la première fois à voter dans la curie de leur patron, à côté des pères de famille d'origine libre, *ingenui* (1). L'influence des patriciens n'en fut point diminuée, car les clients demeurèrent sous la dépendance des riches qui étaient à la fois leurs patrons et leurs créanciers. Le jour où les plébéiens voudront entrer en lutte contre le patriciat, ils devront lutter contre les clients liés étroitement aux patriciens, moins par les services rendus que par des emprunts usuraires : l'on sait quelle était à Rome la rigueur des voies d'exécution ; le créancier considérait le débiteur comme sa chose et en disposait à son gré. Ce n'est donc pas parmi ces électeurs soumis et obéissants, parmi des citoyens qui ne pouvaient librement disposer de leur vote, que doit être recherchée la manifestation première de l'évolution démocratique commencée sous Servius Tullius.

Aussi bien le nom de ce roi est attaché surtout à l'institution de nouveaux comices, comprenant à la fois patriciens, clients, plébéiens, et portant le nom de comices *centuriates*. Nous aurons à nous demander s'il convient de faire remonter le fonctionnement de ces assemblées populaires jusqu'à la période royale. Recherchons d'abord quelle en fut l'origine et quelle était leur composition théorique.

XXXII. — L'armée romaine, telle qu'elle avait été

(1) Belot, I, 40.

organisée sous les premiers rois, ne comprenait en principe que les membres actifs des *gentes* patriciennes. Les guerres et les conquêtes qui suivirent l'établissement de la *civitas romana* exigèrent la création d'une armée plus nombreuse pour la défense d'un plus vaste territoire, ou pour des incursions plus éloignées. Les clients et les plébéiens furent appelés et admis à combattre à côté des patriciens. A cette armée nouvelle le roi Servius donna des cadres nouveaux. Au lieu d'être répartis en *tribus*, *curies* et *gentes*, les soldats furent distribués en corps et en compagnies, c'est-à-dire en classes et en centuries. C'était là une division essentiellement militaire, basée toutefois sur la fortune des citoyens d'après les évaluations fournies par le *census* ou recensement, qui était fait à des époques fixes.

Les classes n'étaient pas autre chose que des corps d'infanterie, qui se distinguaient entre eux par leur armement. Et, comme le soldat romain s'équipait à ses frais, c'était en réalité la fortune qui établissait les différences entre les diverses classes.

Les classes étaient au nombre de cinq; au-dessus d'elles et ne formant qu'une classe, se trouvait la cavalerie, et au-dessous, à un rang inférieur, quelques corps d'infanterie légère, faiblement armés et chargés des services auxiliaires. On ne figurait dans les classes qu'autant qu'on avait atteint l'âge du service militaire; on y entrait à dix-sept ans et l'on cessait d'en faire partie à soixante. Chaque classe se divisait en *juniores* et *seniores*; les plus jeunes formaient l'armée active, les plus âgés une réserve pour la défense de la ville.

Les *juniores* comprenaient les citoyens de dix-sept à trente-cinq ans, et les *seniores* ceux qui avaient plus de trente-cinq ans et moins de soixante. — Nous adoptons une opinion nouvelle, exposée par Belot (1), d'après laquelle l'âge des *seniores* serait fixé à trente-cinq ans et non à quarante-cinq, chiffre donné par la plupart des auteurs.

La *centurie* est une compagnie de soldats, une subdivision de la classe, divisée d'abord en *juniores* et *seniores*. La centurie semble avoir reçu sa dénomination de ce que, dans le principe, elle se composait de cent soldats, ayant à leur tête un *centurio* (2).

(1) Belot, II, 320 : « Si l'on s'en tient à la tradition conservée par Denys (I, 16), Aulu-Gelle (XI, 28), et Varron, on admettra que l'âge des *seniores*, au temps du roi Servius, était celui de quarante-cinq ans. Mais cette tradition ne peut être considérée comme indiscutable. Dans chaque classe, les centuries de *juniores* étaient aussi nombreuses que celles des *seniores*, et rien n'autorise à croire qu'il y eût des nombres inégaux de citoyens dans les centuries des fantassins de la même classe. Les Romains de dix-sept à soixante ans étaient portés sur les listes du cens et du service militaire. Or, d'après les lois constantes de la population, l'âge qui partage en deux parties égales les hommes de dix-sept à soixante ans est celui de trente-cinq ans, et non celui de quarante-cinq ans... » M. Belot montre comment a pu s'établir, dans la suite, l'usage de reculer jusqu'à quarante-cinq ans révolus l'âge des *seniores*.

L'opinion de M. Belot est conforme aux idées que nous avons déjà exposées sur la corrélation parfaite entre l'organisation politique et l'organisation militaire. Il serait bizarre que la prépondérance appartînt aux vieillards, et que l'égalité fût rompue en faveur de ceux qui ne constituent que l'armée de réserve et sont chargés uniquement de veiller à la défense de la cité. M. Humbert, *Dict. d'ant. gr. et rom.*, v° *Comitia*, p. 1378) indique quarante ans comme la limite de l'âge qui distingue les *seniores* des *juniores*.

(2) « *Centuriæ quæ sub uno centurione sunt quorum centenarius justus*

Cela posé, voici quelle était la division complète de l'armée romaine, avec l'indication du minimum de cens exigé pour chaque classe (1) :

	NOMBRE DES CENTURIES.	CENSUS.	CENTURIES DE JUNIORES.	CENTURIES DE SENIORES.
Equites..	18	100,000 as.	»	»
Pedites..	1re classe . . 80	(census maximus), 100,000 as.	40	40
—	2e — 20	75,000 as.	10	10
—	3e — 20	50,000 as.	10	10
—	4e — 20	25,000 as.	10	10
—	5e — 30	12,500 as.	15	15
—	Infra classem. 1	Exempte.	Centurie des *capite censorum*.	

Il faut y ajouter :

1° Deux *centuriæ fabrum* (*tignarii* et *ærarii*), qui, d'après Denys, se rattachent à la deuxième classe, d'après Tite-Live à la première;

2° Deux *centuriæ* de *cornicines* et *tubicines*, compris, d'après Denys, dans la quatrième classe; d'après Tite-Live, dans la cinquième.

Le nombre total des centuries est ainsi porté à cent quatre-vingt treize.

En résumé, si nous adoptons la version de Denys, qui est généralement admise et paraît être la plus exacte,

numerus. Varr., *De l. l.*, V, 16. — *Centuria... in re militari (significat) centum homines*. Paul Diac., p. 53. — Cf. Lange, I, 402.

(1) Willems, *Dr. publ. rom.*, p. 51.

nous trouvons que l'armée romaine fut divisée par Servius de la manière suivante (1) :

CENTURIES AU TEMPS DE SERVIUS, D'APRÈS DENYS (IV, 16-18) :

CLASSES.	NOMBRE.	ARME OU EMPLOI.
1re.	18	Chevaliers.
	80	Fantassins phalangites.
2e.	20	Fantassins phalangites.
	2	Ouvriers.
3e.	20	Fantassins phalangites.
4e.	20	Fantassins phalangites.
	2	*Cornicines* et *tubicines*.
5e.	30	Infanterie légère servant hors des rangs.
Infra classem. . .	1	Exempte de service et de tribut.
TOTAL. . .	193 centuries.	

Les *equites* (chevaliers) ainsi que les *pedites* des quatre premières classes s'appellent *censi*, les *pedites* de la cinquième classe *accensi*. Les *equites* et les *pedites* des cinq classes sont compris sous la dénomination commune d'*assidui* ou de *classici*. Les citoyens qui ne sont pas admis dans les classes sont *infra classem* ; sous le nom de *proletarii*, ils forment la centurie des *capite censorum*, qui comprend en outre les *cives libertini*, exclus des classes à raison de leur naissance servile, et les ouvriers considérés à cause de leur état comme impropres au service militaire. Tous les ouvriers, *opifices* et *sellularii*, ne sont pas exclus des classes. Une exception

(1) Belot, I, 241. — V. pour les détails : Belot, I, 250-272 ; Lange, I, 429 ; II, 77 ; Mommsen, *Hist. rom.*, I, 297, 3e édit. ; *Röm. Forsch.*, I, 305 ; les tribus romaines, 115, 153.

est faite, ainsi qu'on le voit au tableau précédent, en faveur des *fabri ærarii* et *tignarii*, des *tubicines* et *cornicines* (1).

L'armée centuriate revêtit ainsi, comme l'armée curiate, un caractère aristocratique; mais l'aristocratie avait ici une base plus large, était d'un accès plus facile, se trouvant déterminée non plus par la naissance, mais seulement par la fortune. Tout homme, patricien ou plébéien, dont la fortune atteignait un certain chiffre (100,000 as), était classé dans la cavalerie; d'autres chiffres donnaient droit à telle ou telle classe de l'infanterie. Celui qui ne possédait que quelques milliers d'as était rangé hors des classes parmi les vélites, centurie des *capite censi*. Enfin celui qui n'avait absolument rien, que l'on appelait *prolétaire*, était exclu de l'armée, ou bien classé dans la même centurie dite des *capite censi;* cela n'est pas toutefois établi avec certitude.

Dès lors, le patricien ne commanda plus dans l'armée, comme il commandait dans la curie ou dans la *gens*. Le commandement en effet n'appartenait pas au *paterfamilias*, chef de la curie, mais soit peut-être aux plus riches de chaque classe, soit plus vraisemblablement à des chefs élus dans chaque centurie et agréés par le roi. Un point certain, c'est que les patriciens perdirent leur influence et furent privés de toute autorité militaire. L'armée romaine subit une révolution, que M. Fustel de Coulanges rapproche de celle que l'on rencontre dans l'histoire de France, lorsque les armées perdirent le caractère féodal, et que chaque soldat, au

(1) Willems, *Dr. publ. rom.*, p. 55, 56.

lieu de marcher sous la bannière de son seigneur, se rangea sous les ordres d'un capitaine choisi par le roi.

Nos idées et nos habitudes modernes sont choquées d'une pareille relation entre la fortune et le service militaire; cela est cependant conforme à une tradition à peu près constante pendant les premiers âges de la formation des peuples. Non seulement Rome et la France féodale, mais toutes les cités de la Grèce et de l'Italie, offrent des exemples de cette corrélation. La classe riche, ou du moins celle des possesseurs fonciers est seule appelée, dans l'origine, à porter le fardeau du service militaire. Il semble qu'à ces époques primitives la patrie n'est pas encore née à l'état d'être abstrait ni conçue sous la forme d'un idéal (1) ; elle n'est que la collection très réelle et très vivante de tous les intérêts privés. Et, dès lors, la part de charges militaires qui incombe à chaque citoyen est proportionnelle à la part d'intérêts qu'il possède dans l'association. Si cette aristocratie revendique ensuite la plus large part des droits politiques, c'est qu'elle a accepté déjà (comme nous l'avons fait remarquer pour les patriciens dans l'armée curiate) la part la plus considérable des charges et des périls.

XXXIII. — Cette réforme militaire, on le comprend,

(1) « Le patriotisme ancien avait quelque chose de matériel et d'étroit. La patrie qu'on pouvait voir et toucher, dont on embrassait d'un regard l'étendue, du haut du Sunium, du mont Taygète ou du Capitole, était la patrie véritable, l'autel et les foyers pour lesquels il fallait mourir : *pro aris et focis*. Mais ces liens invisibles, d'un même idiome, d'idées, de sentiments, de mœurs et d'intérêts communs, ce patriotisme, né de la fraternité chrétienne et de la civilisation moderne, nul, dans l'antiquité, ne le connut... » V. Duruy, *Hist. des Rom.*, I, p. 362.

devait impliquer une réforme politique corrélative; et les comices centuriates remplacèrent les comices curiates.

A quelle époque doit-on faire remonter cette substitution? Contrairement à la plupart des auteurs, MM. Belot et Gentile (1) croient, et nous sommes de cet avis, que les centuries n'ont existé au point de vue politique qu'à dater de la République. La vérité est que Servius Tullius et son successeur Tarquin le Superbe n'eurent pas le temps d'appliquer à l'organisme politique une réforme dont les effets furent limités à l'organisation administrative et militaire. En 510, le patriciat, craignant de perdre dans les comices l'influence qui lui avait été enlevée dans l'armée, chassa les rois et proclama la République. Mais si les patriciens eurent ainsi raison des résistances de la royauté et de ses tendances démocratiques, pourquoi ne supprimèrent-ils pas les centuries au point de vue militaire? Pourquoi, au contraire, appliquèrent-ils aux comices la division en centuries?

Les deux objections sont aisées à résoudre.

Il semble qu'après la victoire des patriciens en 510 le moment devait être favorable pour rétablir l'ancienne armée patricienne. Il n'en était rien cependant. D'abord,

(1) Belot, I, 44, 45; Iginio Gentile, p. 20, 21.

« Dans cette institution (l'assemblée centuriate), où les historiens modernes ont cherché un progrès de la démocratie, les anciens n'ont vu qu'un stratagème politique destiné à tromper la plèbe et à lui cacher sa nullité réelle (Denys, IV, 21). Mais ce n'est pas au bon roi Servius qu'il faut imputer l'invention de cette liberté mensongère. On y sent partout l'habileté persévérante des patriciens, qui, obligés à des concessions, travaillent à en détruire l'effet, et veulent retenir pour eux seuls l'autorité qu'ils ont l'air de partager. » Belot, I, 361.

les patriciens auraient sans doute éprouvé des difficultés pour retirer les armes à ceux qui les avaient en mains ; et un désarmement qui échoue faute de vigueur et d'énergie dans l'exécution est le signal d'une guerre civile. Puis, les patriciens n'osèrent pas désorganiser l'armée en présence des ennemis menaçants qui entouraient Rome de toutes parts. Enfin, il eût été impolitique à eux, qui chassaient les rois, de s'aliéner les sympathies des citoyens non patriciens, et de fournir à Tarquin un prétexte pour essayer de rentrer à Rome et de reconquérir le trône.

Ce dernier motif, qui nous paraît avoir été déterminant, explique l'établissement, par les patriciens eux-mêmes, des comices centuriates.

M. Fustel de Coulanges (1) estime que les patriciens furent obligés de céder aux désirs impérieux des plébéiens de l'armée et de substituer les comices centuriates aux comices curiates. Dans son opinion, après la révolution de 510, il y eut contradiction entre la nature de l'Etat et celle de l'armée. L'Etat, tel que les patriciens le comprenaient, n'était que la réunion des *gentes* patriciennes, assemblées dans les comices curiates. L'armée était formée de patriciens et de plébéiens ou, pour mieux dire, de tous les possesseurs fonciers, sans distinction de caste et sans acception de naissance. Le plébéien riche était d'un rang plus élevé que le patricien pauvre ; et il pouvait arriver que le patricien dût obéir au plébéien. L'armée, qui sentait sa force, profita de la disparition de l'autorité royale pour formuler ses exigences à l'encontre de ceux qui, dans ses rangs,

(1) Fustel de Coulanges, *Revue des Deux-Mondes*, 15 nov. 1870.

servaient comme égaux des plébéiens et non comme leurs supérieurs. Les patriciens, dès le premier jour, auraient été forcés de faire des concessions. On commença dès lors à convoquer l'armée non plus pour la conduire à la guerre, mais pour la consulter. On la réunit au Champ de Mars, et ce fut l'origine des comices centuriates.

D'après M. Belot, au contraire, les patriciens auraient, de leur propre mouvement, institué les comices centuriates (1). Après l'expulsion des rois, ils sentirent la nécessité de se ménager l'appui de la plèbe, en présence de l'attitude menaçante des peuplades voisines et des revendications possibles des Tarquins (2). Ils convoquèrent les centuries au Champ de Mars en assemblée politique; mais, comme ils n'accordaient à la plèbe que des droits illusoires, grâce à une habile combinaison du vote par classes et centuries, ils voulurent mettre leur constitu-

(1) Nous nous écartons de l'opinion, selon nous trop absolue, professée par M. Belot sur la portée de la réforme Servienne.

Que la division en centuries n'ait pas pu recevoir, sous Servius Tullius, d'application au point de vue de l'organisation politique, c'est ce qui nous paraît ressortir jusqu'à l'évidence de l'histoire de Rome, dégagée des mensonges intéressés des patriciens et des erreurs manifestes du trop crédule Tite-Live. Mais nous ne pouvons admettre que les centuries fussent « de simples cadres de recrutement, et non des centuries militaires organisées pour le combat. » Cette organisation militaire, nous le reconnaissons, pouvait être défectueuse; elle fut bientôt abandonnée; mais elle resta en vigueur, tout au moins depuis Servius Tullius jusqu'à l'expulsion des rois, et les textes cités par M. Belot se réfèrent tous à des exemples postérieurs à l'établissement de la République (la date la plus ancienne est de 493 av. J.-C.).

(2) « Tant que la jeune république se trouvait exposée aux tentatives du roi expulsé, la caste privilégiée ménagea la masse et chercha à captiver sa confiance. » Maynz, I, p. 70. — Salluste, *Hist. fragm.*, I, 8, p. 245, édit. Bipont.; T.-L., II, 9; Denys, IV, 9; V, 2.

tion tout aristocratique de 510 sous le patronage d'un nom populaire, celui du roi Servius. Ils cherchaient ainsi à intéresser les plébéiens à l'établissement de la République, et à leur faire croire que la révolution avait été effectuée à leur profit. Ils allaient jusqu'à prétendre que la constitution nouvelle était contenue dans les mémoires du roi Servius, lequel, si la mort ne l'avait surpris, était prêt à abdiquer en faveur du gouvernement républicain, c'est-à-dire de l'aristocratie. « Les historiens transformèrent peu à peu en un fait l'intention » prêtée par les patriciens à Servius de donner à Rome » une constitution prétendue démocratique, et ce » mensonge politique eut plus de succès que le sénat » lui-même ne l'avait espéré; car on le répète encore » aujourd'hui, quoique depuis deux mille ans il ait » cessé d'être utile. La réforme de 240 avant Jésus- » Christ, en modifiant profondément la constitution » de 510, aurait pu dispenser même les Romains de le » perpétuer dans leur histoire. »

Que les patriciens aient convoqué les comices centuriates de leur plein gré ou contraints par la nécessité, la solution de ce point de détail est de peu d'importance.

Deux faits principaux, et que nous devons retenir, marquent l'établissement de ces comices :

1° Leur création ne remonte pas à Servius Tullius, mais coïncide avec la première année de la période républicaine;

2° Leur organisation est tout aristocratique et tout à l'avantage des patriciens.

La constitution de l'assemblée centuriate, attribuée à Servius pour déguiser la nullité des concessions faites

à la plèbe, n'est donc rien autre chose qu'un testament politique apocryphe, antidaté et rédigé de la main de ces chefs de l'aristocratie qui, en 510, s'instituèrent eux-mêmes héritiers de la puissance des rois. Cette explication, qui a le mérite de préciser le caractère aristocratique de la révolution de 510, échappe aux contradictions, à l'invraisemblance de l'opinion qui fait remonter jusqu'à Servius l'établissement des comices centuriates. Les historiens anciens qui soutiennent cette opinion se donnent d'ailleurs un démenti en montrant que jamais, sous la période royale, les comices centuriates n'ont émis un vote ni rendu une décision. En fait, la première loi portée devant l'assemblée centuriate fut, comme Cicéron nous l'apprend, la loi de *Valerius Publicola* sur l'appel au peuple ou *provocatio*, votée en 494 avant Jésus-Christ, et les centuries n'eurent à élire aucun magistrat avant les premiers consuls. Quel aurait donc été sous les rois le rôle d'une assemblée qui n'eût fait ni lois ni élections? Ce rôle fut tout militaire : les centuries n'étaient alors que l'armée rassemblée.

Nous ne tirerons pas argument, comme le fait M. Belot, de ce que les centuries n'ont eu aucun rôle politique durant le règne de Tarquin le Superbe, et de ce que, en fixant l'époque de la création des comices centuriates sous Servius Tullius, on serait réduit à supposer que « la tyrannie de son successeur suspendit le jeu » de cette belle constitution. » L'hypothèse en soi n'a rien d'invraisemblable : elle concorderait avec le caractère autoritaire et altier de Tarquin, avec le rétablissement par les patriciens d'une institution populaire. Mais il y a plus : les comices centuriates n'ont pas fonctionné sous Servius lui-même. Ne serait-il pas étrange qu'un

roi qui se serait donné la peine d'imaginer une telle institution n'eût pas eu au moins la curiosité d'en faire l'essai? Ce qui prouve bien que les comices curiates étaient les seules assemblées politiques durant la période royale, c'est qu'aussitôt après l'expulsion de Tarquin le Superbe, Brutus ne songea nullement aux centuries. Il eût été aisé de les convoquer, et la réunion en était naturellement indiquée; nous ajouterons qu'elle dut avoir lieu en fait, mais seulement en tant qu'assemblée militaire. La situation de la République était grave, et il importait d'aviser promptement à empêcher un retour offensif de Tarquin à la tête d'une armée étrangère. Les centuries romaines furent convoquées, mais non consultées. Pour faire légaliser la révolution qui venait de s'accomplir, Brutus fut obligé de s'adresser aux comices curiates, seule assemblée du peuple romain investie des pouvoirs politiques et des attributs de la souveraineté.

La révolution de 510 fut tout aristocratique. Elle favorisa le développement de l'influence des patriciens, qui cherchèrent, soit par l'organisation des comices centuriates, soit par les restrictions apportées à leur compétence, soit enfin par le mode de délibération et de votation, à atténuer, à annihiler les droits politiques qu'en apparence ils concédaient libéralement aux autres citoyens de Rome.

CHAPITRE III.

COMICES CENTURIATES.

XXXIV. — Les comices centuriates, de même que les comices curiates, ont la même composition que l'armée.

Ici encore nous retrouvons une analogie complète entre les soldats et les citoyens actifs : les assemblées politiques et les réunions militaires ont la même composition. N'ont l'exercice des droits politiques que ceux-là seuls qui ont la charge des obligations du service militaire. Les sexagénaires ne figurent pas plus dans les comices qu'ils ne figuraient dans l'armée, et les exclusions que nous avons signalées, en étudiant la composition des comices curiates, sont applicables aux comices centuriates. Ils sont formés d'éléments identiques, sinon semblables, puisque la base de l'armée et de l'assemblée politique a été élargie; les mêmes principes président à leur organisation ; le même esprit militaire caractérise les deux institutions. Les comices ne sont pas autre chose que l'armée, divisée et votant, selon les époques, par curies ou par centuries.

Les citoyens réunis en centuries pour l'exercice de leurs droits politiques constituent l'*exercitus urbanus*, ou simplement l'*exercitus* (1). La convocation et la présidence sont caractérisées par des termes significatifs : *Exercitum vocare, educere, imperare ; viros vocare* (2). Elles n'appartiennent de droit qu'aux magistrats investis de l'*imperium* militaire, c'est-à-dire aux consuls et aux magistrats *cum imperio* qui les remplacent extraordinairement : le préteur a ce droit pour les comices judiciaires, l'*interrex* pour les comices électoraux.

Les citoyens y étaient appelés comme pour le service militaire et y venaient en armes comme s'il se fût agi

(1) Varr., *De l. l.*, VI, 9.
(2) T.-L., I, 36; XXXIX, 15; Varr., *id.*, *ibid.*

d'une expédition; ils se distribuaient par classes et centuries (*classis procincta* ou *exercitus*), et chaque centurie ayant à sa tête son centurion et son drapeau se rendait au Champ de Mars, situé hors du *pomœrium* de la cité; on arborait un pavillon rouge, *russeum vexillum*, sur la citadelle, et une garde était laissée au Janicule pour veiller à la sûreté de la ville. Les comices centuriates se réunissaient ainsi au lieu ordinaire des exercices, parce qu'aucune troupe armée ne pouvait se rassembler dans l'enceinte de Rome : *Centuriata comitia intra pomœrium fieri nefas esse, quia exercitum extra urbem imperari oporteat, intra urbem imperari jus non sit. Propterea centuriata in Campo Martio haberi solitum* (1). La raison invoquée par Aulu-Gelle (XV, 27) et consistant dans l'impossibilité, pour les chefs militaires, d'exercer l'*imperium* dans l'enceinte sacrée, provient, selon nous, de la défiance des patriciens vis-à-vis des comices centuriates. Sans doute, les patriciens n'avaient pas à redouter un coup de main ni une révolution de la part des chefs militaires, car les consuls et les magistrats *cum imperio* étaient pris exclusivement, du moins alors, parmi les membres de leur caste. Mais le choix d'un lieu de réunion éloigné de Rome permettait aux patriciens de temporiser, de retarder par des artifices ingénieux la mise en œuvre d'une résolution prise par les comices, et dont les soldats-citoyens, s'ils s'étaient assemblés dans la ville même, aux portes du Sénat, au

(1) De là l'expression de *campus* pour désigner les comices centuriates. T.-L., IX, 46. La distance jusqu'où les comices pouvaient être tenus était probablement limitée, mais la limite n'est pas connue. T.-L., III, 20; VII, 16. Mommsen, *Röm. Forsch.*, I, 191.

milieu du *Forum* ou du *Comitium*, lieu de réunion des comices curiates, auraient pu exiger l'exécution immédiate. D'ailleurs, l'armée était répartie en centuries, les hommes étaient porteurs de leurs armes, tout se trouvait prêt pour une expédition; et, si une crise intérieure était imminente, les patriciens pouvaient essayer de créer une diversion aux préoccupations du moment en entraînant l'armée, c'est-à-dire les comices, dans une guerre contre l'étranger. En fait, il n'est pas douteux que dans les premières années de la République les patriciens se sont défiés des comices centuriates, et ont imaginé nombre de subterfuges pour maintenir dans ces assemblées leur entière influence, entre autres la réunion en dehors de Rome. Toutes leurs préférences étaient pour les comices curiates, où ils régnaient sans partage.

L'enceinte de la réunion des comices centuriates, le Champ de Mars, était inauguré et recevait le nom de *templum* (1). La consultation des auspices pouvait amener le renvoi de l'assemblée à un autre jour : lorsque l'*augur publicus* les déclarait défavorables, la réunion était dissoute par la formule *alio die.* Si les auspices étaient favorables, le président donnait ordre à son *accensus* de convoquer le peuple. *Calpurni*, *voca in licium omnes Quirites huc ad me. — Accensus dicit sic : Omnes Quirites venite huc ad judices* (2). L'ordre était répété sur les murs (*de muris*) et le signal militaire était donné du haut de la citadelle par le *classicus* ou *corni-*

(1) Cic., *Pro Rab. perd.*, 4, § 11; Varr., VI, 86, 87; Val. Max., IV, 3, 5.
(2) Varr., VI, 94.

cen (1). Le président faisait assembler le peuple par un héraut, *præco*, et, dans une *contio*, exposait l'objet de la réunion. Ensuite, assisté de pontifes, d'augures et de deux sacrificateurs, il offrait le sacrifice et disait les prières, *solemne precationis carmen* (2). Le président ouvrait alors les comices par une formule solennelle : *Impero qua convenit ad comitia centuriata* (3). A ce commandement, les citoyens se rangeaient par classes et par centuries; l'armée organisée, *classis procincta*, le président présentait la formule de la *rogatio* et il était procédé au vote sans interruption, *uno contextu*. — C'est dans les détails du mode de votation qu'apparaît manifestement le caractère timocratique des comices centuriates. L'aristocratie de la naissance fait place à l'aristocratie de la richesse, et c'est à cette dernière caste qu'appartient la prépondérance politique.

Les comices, comme l'armée, comprennent cinq classes et un total de cent quatre-vingt-treize centuries. Le vote a lieu *centuriatim*, chaque centurie disposant d'une voix ; et dans les centuries on vote par tête, *viritim*. La première classe, c'est-à-dire la classe des plus riches citoyens, peut décider de l'adoption ou du rejet de la *rogatio*, car elle dispose de plus de la moitié des suffrages ; elle compte, en effet, quatre-vingt-dix-huit centuries, c'est-à-dire un suffrage de plus que la majorité. C'est là un avantage considérable accordé aux plus riches; car, dès qu'il y a majorité, c'est-à-dire accord de quatre-vingt-dix-sept centuries, le vote cesse. Il devient inutile

(1) Prop., IV, 13 :

Buccina cogebat priscos ad verba Quirites.

(2) Denys, V, 32, 57 ; Cic., *pro Murena*, I ; T.-L., XXXI, 7.

(3) Varr., *id.*, *ibid.*

d'appeler au vote les centuries des classes inférieures et, en fait, elles n'ont pas à émettre leur opinion sur la *rogatio*.

Les patriciens, qui disputaient pied à pied leurs privilèges aux revendications populaires, même formulées par les plus riches, avaient établi une disposition de faveur pour les dix-huit centuries de chevaliers, composées en majeure partie de patriciens, et payant le cens de la première classe (1). Ces dix-huit centuries votaient avant les centuries d'infanterie de leur classe. Et parmi ces dix-huit centuries privilégiées, *centuriæ prerogativæ*, votaient d'abord les six anciennes centuries de chevaliers (*sex suffragia*) (2), et ensuite les douze nouvelles ajoutées par Servius Tullius.

Equites vocabantur primi, *octoginta inde* (après le vote et le dépouillement du vote des dix-huit centuries d'*equites*) *primæ classis centuriæ primum peditum vocabantur; ibi si variaret*, *quod raro incidebat*, *ut secundæ classis vocarentur*, *nec fere unquam infra ita descenderent*, *ut ad infimos pervenirent*.

Le vote des dix-huit centuries de chevaliers n'avait pas assurément sur le résultat définitif l'influence décisive concédée au vote des centuries de la première classe, mais il ne laissait pas que d'avoir une certaine importance; car, la remarque est banale, tellement elle est vraie et, pour ainsi dire, évidente : les électeurs sont portés à céder à l'entraînement causé par un vote pré-

(1) Cette observation n'est vraie que pour les premières années de la République. Encore est-il permis de croire que les douze centuries de chevaliers, créées par Servius, comprenaient des plébéiens. Belot, t. I, l. I, ch. IV.

(2) Festus, v° *Sex suffragia*; T.-L., I, 43.

cédemment émis et déjà connu. Le second tour de scrutin, quand le premier n'a abouti qu'à l'élection d'une liste incomplète, fait triompher sans partage la liste qui, au premier tour, a réuni le plus grand nombre de voix. De même, lorsqu'une assemblée délibérante procède à un vote par division, le vote sur l'ensemble du projet donne souvent une majorité considérable, pendant que le premier article, qui contient en germe toute la loi, n'est adopté qu'à quelques voix de majorité.

Aussi, quand les six *centuriæ prerogativæ*, exclusivement composées de patriciens, avaient voté dans un sens, le vote des douze autres centuries de chevaliers ne différait pas d'habitude de cette première décision; et les quatre-vingts centuries d'infanterie de la première classe suivaient docilement la voie ouverte et tracée par les chevaliers, qui appartenaient à la même classe et avaient déjà voté sans doute au mieux des intérêts de la classe des plus riches (1).

(1) L'importance du vote émis par les centuries prérogatives est constatée par tous les auteurs : *Prærogativam omen comitiorum*, Cic., *De Div.*, I, 45, § 83; *Auctoritatem prærogativæ omnes centuriæ secutæ sunt*, T.-L., XXVI, 22.

« Varron disait que l'institution des centuries prérogatives avait pour but de désigner les candidats aux Romains de la campagne qui ne les connaissaient pas. Verrius Flaccus croyait que c'était plutôt le mérite qui était indiqué au peuple par les centuries prérogatives, et qu'après leur vote, on causait de la valeur ou de la dignité des personnes proposées, afin de faire un choix plus éclairé (Festus, édit. de M. Egger, p. 107). Ces deux opinions ne sont pas contradictoires. Elles s'accordent même pour présenter le vote des prérogatives comme une direction politique exercée sur les suffrages des plébéiens de la campagne. Les six centuries équestres des Ramnes, des Tities et des Luceres, qui représentaient le peuple des curies de la ville primitive, devaient voter les premières, et entraîner, par leur déci-

XXXV. — La richesse est donc une condition essentielle pour l'efficacité du vote dans les comices centuriates, et la qualité de patricien, de chevalier, est utile pour que ce vote ajoute à sa valeur propre une valeur extrinsèque d'influence et d'autorité. Même dans les plus pauvres centuries des dernières classes, l'influence des patriciens se faisait encore sentir (1). C'est là que se trouvaient rangés les débiteurs des riches citoyens, les clients des patriciens. Le vote de ces électeurs était à la discrétion du créancier et du patron; on ne pouvait attendre indépendance et dignité que de la part des électeurs de la campagne, placés hors de l'atteinte des rapaces *Shylocks* de l'aristocratie et à l'abri des *ergastula privata*. On écarta du vote ces électeurs libres; on espéra, du moins, les en éloigner, en décidant que les comices par centuries ne pourraient jamais être tenus un jour de marché.

L'aristocratie romaine disposait en outre de la direction des auspices, arme mystérieuse du sacerdoce, fermé aux plébéiens (2). Les électeurs paraissaient-ils devoir être défavorables à une *rogatio* dont les patriciens, au contraire, désiraient l'adoption, les auspices complai-

sion, les suffrages des douze autres centuries équestres, appelées avec elles et remplies de plébéiens amis de la noblesse (T.-L., IV, 60).

» Pour Asconius, le vote des dix-huit centuries équestres formait, dans les comices consulaires, comme une élection à part qui précédait et déterminait l'élection populaire. » Belot, I, p. 297. Cf. p. 300, 301 et notes.

(1) « *Haud parva res, quæ patriciis omnem potestatem per clientium suffragia creandi, quos vellent, tribunos auferret.* » T.-L., II, 56. Cf. T.-L., II, 35, 64; III, 14; Denys, X, 40, 41; XI, 45. — V. Duruy, *Hist. des Rom.*, II, p. 305.

(2) T.-L., I, 36; IV, I-7; VI, 41; Denys, VII, 59.

sants ne manquaient jamais de se prononcer contre la tenue de la réunion, et l'assemblée était renvoyée à un autre jour, *alio die*.

Tel était l'esprit général du vote des comices centuriates : dans la réalité, annihilation des droits politiques conférés pour la forme au plus grand nombre. — La plèbe règne et ne gouverne pas.

Cicéron, dans son traité *De Republica*, II, 22, exprime avec beaucoup de netteté ce caractère essentiel de la constitution aristocratique de Rome (1) :

« *Curavit (quod semper in republica tenendum est)*
» *ne plurinum valeant plurimi... Ita nec prohibebatur*
» *quisquam jure suffragii et is valebat in suffragio plu-*
» *rimum cujus plurimum intereat esse in optimo statu*
» *civitatem.* »

On se tromperait si l'on voulait établir une assimilation absolue entre les comices centuriates, fondés sur le cens, et le régime censitaire, basé également sur le

(1) Cicéron fait l'éloge du suffrage universel, du moins nominalement, qui fut institué avec les comices centuriates. « La masse, » dit-il, « n'en était pas exclue, ce qui serait despotique ; ni investie d'un trop grand pouvoir, ce qui serait dangereux. — *Reliquaque multa major, multitudo neque excluderetur suffragiis, ne superbum esset ; nec valeret nimis, ne esset periculosum.* » *De Rep.*, II, 22.

« Dans les idées romaines, il fallait posséder quelque fortune (*res*) dans l'Etat, pour participer à l'administration de la chose publique (*res publica*). Celui qui n'avait rien était censé n'avoir aucun intérêt à l'ordre général. Comme on acquérait peu, excepté à la guerre, par le travail et l'industrie, ces grands leviers des temps modernes, mais qui étaient alors un déshonneur et dignes seulement des mains serviles, les citoyens pauvres constituaient une charge permanente de l'Etat, obligé de les nourrir. On comprend ainsi la mince place qu'ils occupaient dans l'assemblée souveraine. » Seligman, *Rev. crit. de législ. et de jurispr.*, 1856, p. 277.

cens, et qui était appliqué en France avant 1848. Le régime électoral romain était le régime censitaire combiné, par un artifice subtil qui supprimait le nom et laissait subsister la chose, avec le vote plural : tous ceux qui atteignaient le chiffre fixé par le cens pouvaient voter; mais le vote avait une influence plus considérable à mesure que les électeurs dépassaient le chiffre censitaire. Ainsi, la première classe comptait à elle seule quatre-vingt-dix-huit centuries, c'est-à-dire quatre-vingt-dix-huit suffrages sur un total de cent quatre-vingt-treize ; et chacune des centuries des riches était par contre quatre fois moins nombreuse qu'une des centuries des classes moyennes (1).

On peut rapprocher de cette organisation le vote par *Ordre* dans les Etats généraux d'avant 1789. Le tiers état, quoique ses députés fussent en nombre double des députés de chacun des deux autres ordres, n'avait droit qu'à une voix, et la noblesse et le clergé possédaient chacun un suffrage. De même, sous la Restauration, la loi électorale du 29 juin 1820 créait au profit des électeurs les plus fort imposés une situation toute privilégiée. Cette loi établit le système du double vote : les collèges d'arrondissement devaient nommer à l'avenir, par vote direct, les 258 députés antérieurement élus par les collèges uniques de département; puis, les mêmes électeurs d'arrondissement, réunis aux électeurs les plus imposés du département au nombre du quart de la totalité, formaient un collège départemental où tous les électeurs (les plus riches jouissant ainsi d'un second

(1) Belot, I, 50.

droit de suffrage), nommaient cent soixante et douze députés nouveaux.

Aujourd'hui encore la Prusse, bien qu'ayant adopté en principe le suffrage universel, a inscrit dans sa loi électorale des restrictions, qui rappellent assez exactement les précautions prises par les patriciens de Rome contre les tendances démocratiques des comices centuriates. La Chambre des députés est élue par le suffrage universel à deux degrés, conformément à la loi du 30 mai 1849 (1). Les électeurs primaires sont divisés en trois groupes ou classes suivant l'importance de leurs contributions (mobilière, foncière, patentes), en sorte que chaque groupe comprenne un nombre d'électeurs payant ensemble un tiers du total des contributions imposées à tous les électeurs du cerle électoral. Le premier groupe est composé des plus haut imposés jusqu'à concurrence d'un tiers du total des impôts du cercle; le second groupe est composé des imposés venant à la suite jusqu'à concurrence d'un deuxième tiers; enfin, le dernier groupe comprend les moins imposés et ceux qui ne paient aucun impôt (art. 10 à 12 de la loi électorale du 30 mai 1849).

Une analogie plus lointaine avec la constitution timocratique des comices centuriates se rencontre dans la Constitution française de 1791, où l'on trouvait consa-

(1) Demombynes, *Const. europ.*, 2e édit., 1876, p. 626; Bluntschli, *Le Droit public général*, l. II, ch. v.

Les trois catégories d'électeurs créées par la loi de 1849 comprennent : la première, 199,933 grands propriétaires; la deuxième, 568,988 électeurs appartenant à la classe moyenne; la troisième, 3,903,013 électeurs composant le peuple proprement dit. Palma, *Corso di diritto costituzionale*, vol. II, p. 66.

cré un système étrange dans lequel on représentait distinctement le territoire, la richesse et la population (1).

Les lois électorales de notre pays, depuis l'établissement du suffrage universel en 1848, n'ont plus aucun rapport avec le régime censitaire des Romains. Une exception doit être faite cependant en ce qui concerne l'adjonction des plus fort imposés aux conseillers municipaux d'une commune, nommés par des électeurs inscrits et votant les uns et les autres également sans aucune considération de leur degré de richesse. L'adjonction des plus fort imposés a d'ailleurs été abrogée par la loi du 5 avril 1882 (2).

Mais ne peut-on dire que dans les pays de suffrage universel, en France, aux Etats-Unis, la représentation élue, vu la part d'influence et de souveraineté des citoyens, est en rapport direct avec le degré de richesse des groupes territoriaux, puisqu'elle est proportionnelle à la population? Cela est vrai. Remarquons toutefois que le suffrage n'est universel que nominalement puisque, sur 40 millions d'habitants, un pays compte à peine 10 millions d'électeurs. De plus, le nombre des représentants varie avec le nombre des habitants, non avec celui des électeurs, et dès lors, si population et richesse sont synonymes, il est concevable que ce soient

(1) La France comprenait alors 83 départements, qui nommaient 745 représentants : 249 à raison de la population ; 247 à raison de l'importance territoriale, et 249 à raison du montant des contributions directes.

(2) L'adjonction des plus fort imposés remontait à la loi de finances du 15 mai 1818. Camille Jordan l'avait alors combattue comme une application manifeste des théories politiques qui aspiraient à fonder l'empire exclusif de la haute propriété. V. Sirey, *Lois annotées*, 1er vol., p. 994, et 1882, p. 332.

en résumé les circonscriptions électorales les plus riches ou les plus peuplées qui aient droit au plus grand nombre de représentants. Cette corrélation a été plus particulièrement développée dans la convention de Philadelphie, quand les constituants des Etats-Unis recherchèrent quelle règle de proportion, richesse ou population, ils appliqueraient à l'élection des membres de la Chambre des représentants. On se décida, en principe, pour la richesse, sous l'influence des idées anglaises.

Le Parlement en Angleterre, comme les Etats généraux en France, est sorti du vote de l'impôt : le roi, suivant les idées féodales, n'ayant pas le droit de prendre leur argent aux hommes libres sans leur aveu, il était nécessaire de les convoquer pour leur faire voter l'impôt. C'est une maxime foncièrement nationale, en Angleterre, que la représentation et l'impôt vont de pair. Les membres de la convention américaine pensèrent qu'on obtiendrait une représentation proportionnelle à la richesse en prenant, comme base plus commode à apprécier, plus simple à évaluer, le chiffre de la population : « C'est qu'en effet, » dit M. Laboulaye, « si vous considérez comment les hommes sont répartis » sur un grand pays, vous verrez que richesse et population marchent toujours ensemble. Sans doute, là » où il y a une population très compacte, dans les pays » de grande fabrique, par exemple, il y a beaucoup de » paupérisme à côté de la richesse, mais la richesse » est là. Ainsi en France, prenez les départements les » plus riches, le Nord, le Pas-de-Calais, vous verrez » que ce sont en même temps les plus peuplés (1). »

(1) Laboulaye, *Hist. des Etats-Unis*, t. III, 14e leçon.

Des principes analogues, bien que n'étant pas peut-être inspirés par les mêmes motifs, sont appliqués en France pour l'élection des députés, et un récent débat devant la Chambre s'est terminé par le vote d'une proposition qui spécifie en termes exprès que les élections se font d'après la population, et non pas proportionnellement au nombre des électeurs inscrits. La législation, à la vérité, a varié sur ce point de détail. Aussi bien n'avons-nous pas la prétention de vouloir comparer l'une à l'autre des institutions dissemblables, le régime représentatif et le gouvernement direct. Mais, au fond de l'un et de l'autre, on peut, selon les pays et selon les époques, trouver peut-être une idée commune : la part d'influence politique est calculée d'après le degré de richesse et d'après l'intérêt présumé des citoyens à la bonne gestion des affaires du pays.

Ce court exposé des principes timocratiques qui règnent dans les Etats modernes fera mieux saisir, croyons-nous, la portée véritable et le sens réel de la constitution romaine, telle qu'elle s'est manifestée dans les comices centuriates (1).

(1) En 1883, la Chambre des députés (de Belgique) a été saisie d'un projet de réforme électorale, qui reproduit, dans ses dispositions principales, la loi prussienne de 1849 (V. *La Représentation proportionnelle*, année 1883, p. 74, 75).

« Il y a des exemples de suffrage universel, mais inégal, dans la Grande-Bretagne, où la même personne peut voter jusqu'à six fois. » Dupont-White, introduction, p. 47, du *Gouvernement représentatif*, par J. St.-Mill.

« En Angleterre, » dit M. Palma, *op. cit.*, p. 67, « pour nommer les membres de l'administration de la taxe des pauvres (*Board of guardians*) et des autres administrations locales, ont le droit de voter tous les contribuables : celui qui est taxé à raison de 50 livres sterling de

XXXVI. — Au point de vue des attributions, les comices par centuries se ressentaient encore de l'influence dominante de la caste patricienne.

Ce n'est pas qu'une limitation légale soit venue restreindre l'étendue de leur compétence et la circonscrire à des objets précisément déterminés. On peut poser en règle générale que les comices par centuries obtinrent toutes les attributions politiques des comices par curies, sans que ceux-ci fussent privés de leurs droits (1). Car, alors même qu'ils modifiaient la constitution, les Romains s'écartaient peu des coutumes de leurs ancêtres (*mos majorum*), qui, plus encore en droit public

revenu foncier, en valeur locative ou en fermages, possède une voix; au delà de ce chiffre, une voix est accordée par 50 livres sterling, jusqu'à concurrence de six suffrages. En outre, ceux qui sont taxés en la double qualité de propriétaires et de possesseurs, ont droit à un double vote, et peuvent ainsi disposer de douze suffrages. » V. la loi anglaise du 11 août 1875, dans l'*Annuaire de la législation étrangère*, V, p. 104.

Sans reculer devant les conséquences extrêmes d'une application logique du système timocratique, un publiciste anglais, Sydney Smith, a proposé le mode de votation suivant : l'électeur doit voter publiquement en présentant le reçu, la quittance qui constate le paiement des impôts mis à sa charge. Ce reçu est compté à l'actif du candidat pour lequel l'électeur a manifesté ses préférences. Pour désigner les élus, on ne compte pas les votes, mais on additionne les quittances d'impôts fournies par les partisans de tel ou tel candidat. V. Palma, *op. cit.*, p. 70.

Napoléon Ier, en 1802, voulut établir, pour la Consulte d'Italie, une organisation qui eût rappelé les institutions de Servius Tullius : les députés auraient été les représentants des diverses classes sociales, groupées en trois collèges, et ces collèges eussent été distingués d'après la propriété, l'instruction, le commerce. Ce projet ne fut pas mis à exécution. Romagnosi, *Scienza delle Costituzioni*, 3e partie, liv. IV.

(1) Walter, I, no 34.

qu'en matière de droit privé, avaient véritablement force de loi et n'étaient jamais abrogées, du moins formellement. Ainsi, à côté des comices centuriates, les comices curiates continuent de se réunir, et aucun départ n'est établi entre les attributions, la compétence et les droits propres de chacune de ces deux assemblées politiques. Il semble que les patriciens, malgré les précautions nombreuses qu'ils avaient prises pour assurer leur prépondérance au sein des comices par centuries, aient craint, au début, de n'y pouvoir exercer, comme dans les comices par curies, une influence absolue et incontestée. De même, plus tard, quand les plébéiens eurent compris l'inanité des concessions que leur avait faites la caste patricienne par la création des comices centuriates, quand ils réclamèrent des assemblées particulières avec un droit de vote efficace, l'aristocratie romaine, obéissant, non à un esprit conservateur entièrement désintéressé, mais à l'*esprit conservateur* de ses privilèges, donna d'une main ce qu'elle retenait de l'autre, et, en autorisant la réunion des comices tributes, maintint les comices centuriates qui lui étaient alors définitivement soumis. Ainsi s'explique, selon nous, par les lentes concessions faites à regret par les patriciens, l'esprit conservateur des Romains, qui n'étaient pas, plus qu'un autre peuple, réfractaires à l'idée de progrès. Les principes religieux, qu'on fait parfois intervenir pour justifier cet esprit de conservation, ne sont que l'effet et non la cause, c'est-à-dire servent heureusement les théories des patriciens, mais n'inspirent ni ne dictent leur conduite.

Malgré les analogies profondes entre les attributions des comices centuriates et des comices curiates, nous

ne voulons pas nous contenter de renvoyer à ce que nous avons déjà dit à propos de la compétence de ces derniers. D'ailleurs, l'établissement de la République et des comices par centuries a apporté quelques modifications dans les attributions des comices curiates. Mais nous préférons retarder nos explications sur ce point jusqu'au moment où nous pourrons étudier le fonctionnement des comices tributes. Et certes, c'est un spectacle curieux et bizarre, au premier abord, que celui de ces trois assemblées politiques délibérant et votant tantôt sur la même *rogatio*, tantôt sur des objets différents, mais suivant, en principe, des routes parallèles. Les rencontres n'en étaient pas moins fréquentes, les heurts violents. Et l'on conçoit que la prééminence devait rester aux comices dont la réunion répondait à un besoin plus récent, les autres comices n'ayant plus qu'une existence nominale. C'est ainsi que les comices curiates durent s'effacer devant les comices centuriates, et que ceux-ci, à leur tour, furent obligés de disparaître, comme assemblée influente, devant la réunion des comices par tribus.

Mais il importe d'indiquer, dès à présent, d'une façon complète, la prépondérance patricienne qui s'exerçait dans les comices centuriates ; car c'est là la cause originelle de l'établissement des comices tributes.

Les patriciens, qui disposaient des auspices et qui, grâce au mode de votation, s'étaient réservé la plus grosse part d'influence, décidèrent que les comices centuriates seraient tenus dans une sorte de tutelle exercée par eux-mêmes sous le couvert du sénat et des comices curiates. Les résolutions des comices centuriates ne pouvaient valoir comme lois qu'autant qu'elles avaient

été approuvées, après la prise des auspices, par un sénatus-consulte, et confirmées par les comices curiates (1). Cette double *auctoritas patrum*, c'est-à-dire celle du sénat et des curies patriciennes, était encore exigée pour investir les magistrats de l'*imperium*. En sorte que l'aristocratie romaine, tout en accordant aux riches citoyens leur part contributoire dans le service militaire et le vote par centuries, gardait entre ses mains la prépondérance politique. Pendant les premières années de la République, la souveraineté continua de résider en fait dans les comices curiates; ce n'est que plus tard, quand les patriciens furent pleinement rassurés sur leur prépondérance dans les comices centuriates, que ces derniers héritèrent de la souveraineté et qu'il est vrai de dire, avec M. Gentile (2) : « Les comices par » centuries sont désormais la véritable assemblée du » peuple; c'est en eux que réside la souveraineté dans » sa triple fonction électorale, législative et judiciaire. »

CHAPITRE IV.

COMICES TRIBUTES.

XXXVII. — Servius Tullius avait partagé la ville de Rome en quatre quartiers ou tribus locales appelées : Palatine, Suburane, Esquiline et Colline. Chaque tribu était subdivisée en six ou sept districts religieux ou *vici*,

(1) Cic., *De Rep.*, I, 32; Festus, v° *Nundinas*.

(2) *Le elezioni*, etc., p. 16 : « La nuova assemblea che si forma (*Comitia centuriata*) è ormai la vera assemblea del popolo; in essa consiste la sovranità, nelle sue funzioni elettorali, legislative e giudiziarie. »

et au centre de chacune était une des chapelles des *argées*, héros protecteurs des carrefours. Cette division, purement administrative, n'avait aucun caractère politique; l'inscription d'un citoyen dans une tribu impliquait seulement l'obligation de payer l'impôt et de fournir le service militaire.

L'organisation du territoire et de la population rurale était tout à fait distincte de celle de la ville, quoiqu'elle y correspondît par des divisions symétriques. La campagne comprenait un certain nombre de districts religieux appelés *pagi* (26 ou 31). Ces *pagi* rentraient-ils dans la division précédente en quatre tribus urbaines? ou formaient-ils un nombre égal ou même supérieur de tribus rurales? La question est controversée (1), mais elle nous paraît n'offrir qu'un intérêt simplement doctrinal. Il nous suffit de savoir qu'au début de la République on compte un total de vingt et une tribus : ce sont, outre les quatre urbaines, les tribus *Æmilia*, *Camilia*, *Claudia*, *Cornelia*, *Fabia*, *Galeria*, *Horatia*, *Lemonia*, *Menenia*, *Papiria*, *Pollia*, *Pupinia*, *Romilia*, *Sergia*, *Voturia*, *Voltinia*. La vingt et unième, *Clustuminia*, est de date plus récente (2).

Les tribus locales comprenaient tous les citoyens romains, patriciens et plébéiens, riches et pauvres. Cette division était plus large que la division en curies accessibles aux seuls patriciens, ou en centuries, qui étaient fermées aux citoyens *infra classem*. Elle n'eut pas un caractère politique, l'aristocratie romaine, après l'expulsion des rois, ayant cru donner une satisfaction

(1) Belot, I, p. 42 et suiv.; Mispoulet, I, p. 37, 38 et notes.
(2) Mispoulet, *id.*, *ibid.*

suffisante aux aspirations de la plèbe en l'appelant à exercer, dans les comices centuriates, des droits illusoires, sous le patronage du bon roi Servius.

Mais les hommes ne s'attachent guère qu'aux droits sérieux. Il est difficile de leur persuader qu'ils ont la puissance quand ils sont placés dans une dépendance humiliante. L'indifférence politique ou la réclamation de droits nouveaux étaient les seules réponses possibles aux promesses mensongères de la constitution aristocratique de 510. Cicéron, qui la juge en homme d'Etat, disait à son frère Quintus, pour lui faire comprendre la nécessité d'une réforme dans l'organisation patricienne de Rome après l'établissement de la République : « Ou » il ne fallait pas chasser les rois, ou il fallait donner » à la plèbe une liberté réelle, et non pas nomi- » nale (1). » Et comme la réforme tardait à se produire, la plèbe fit une révolution.

La plèbe comprenait deux grandes divisions : la plèbe urbaine et la plèbe rurale. Nous avons dit que les plébéiens étaient rattachés à la *civitas romana* par un contrat de droit international public, par une sorte de pacte, de traité analogue à l'*hospitium publicum*. Les liens créés par ce rapport de droit étaient plus étroits à l'égard de la plèbe urbaine, en contact permanent avec les patriciens de Rome; cette classe de plébéiens ne différait guère des clients, unis à la *civitas* par un contrat qui rappelait l'*hospitium privatum*. Aussi quelques auteurs modernes ont confondu la plèbe urbaine avec la clientèle et soutenu que les plébéiens appartenaient

(1) Cic., *De leg.*, III, 10 : « *Quamobrem aut exigendi reges non fuerunt, aut plebi re, non verbo, danda libertas.* »

exclusivement à la population rurale. Les historiens romains démentent cette confusion : sans doute, le plus souvent, ils nous montrent la plèbe urbaine, obéissant lâchement aux injonctions impérieuses de la caste patricienne, et se soumettant servilement aux riches qui la gorgeaient de gratifications et de prêts usuraires ; mais parfois, ils nous la représentent toute frémissante de colère indignée, sous le fouet impitoyable du *lorarius*, ou la parole ardente d'un de ses défenseurs, Manlius ou les Gracques, trop tôt oubliés et trop facilement trahis (1).

XXXVIII. — Les plébéiens de la campagne, qui étaient de beaucoup les plus nombreux et les plus indépendants, se réunissaient dans leurs *pagi* et à Rome même, quand ils venaient, les jours de marché, vendre leurs denrées. Les *nundinæ*, jusqu'en 286 avant Jésus-Christ, n'étaient pas *dies comitiales*. En dehors des jours de marché, les plébéiens qui, d'ailleurs, n'avaient pas dans les dernières classes des comices centuriates un vote réellement efficace, demeuraient occupés aux travaux des champs et ne venaient pas à la ville. Néanmoins, ils ne furent pas longtemps sans découvrir que leur infériorité politique correspondait à une supériorité numérique considérable. Les patriciens, redoutant leur influence, les excluaient en fait et en droit des comices centuriates ; les plébéiens, de leur côté, résolurent d'avoir des réunions qui leur fussent propres et où n'auraient pas voix délibérative les membres de l'aristocratie de naissance ou de fortune. Ce fut l'origine des *concilia plebis*.

(1) T.-L., VI, 13 à 20 ; IX, 46. Denys, IV, 23.

M. Humbert les définit : « des réunions confuses et » irrégulières sur les places, aux jours du marché, » époque où venaient à Rome un grand nombre de » campagnards (1). » Il faut également comprendre, croyons-nous, dans les *concilia plebis*, les assemblées de moindre importance qui se tenaient à Rome dans les *vici*, à la campagne dans les *pagi*, et qui donnaient aux plébéiens l'occasion de délibérer, de se concerter et de s'entendre sur leurs intérêts particuliers.

Il importe de remarquer, en effet, que les décisions prises dans ces réunions ne se référaient pas au gouvernement de la chose publique, et que, votées par les plébéiens, elles n'étaient obligatoires, elles n'avaient force de loi qu'au regard de ces derniers. Cet effet relatif n'avait rien que de très naturel et de très logique; et cependant il ne laissait pas que de paraître bizarre dans la constitution romaine. C'est qu'à côté de ces assemblées, non encore reconnues, non officielles, de plébéiens, se tenaient les comices curiates, composés uniquement de patriciens, et les comices centuriates, où l'élément patricien était prépondérant; et les décisions rendues par ces divers comices étaient des lois auxquelles devaient se soumettre les plébéiens, c'est-à-dire ceux-là mêmes qui ne les avaient point votées.

XXXIX. — En outre, la corrélation primitive entre les droits politiques et les obligations militaires était détruite au détriment de la plèbe. Se basant sur ce que les plébéiens figuraient, ne fût-ce que pour mémoire, dans les centuries, l'aristocratie exigeait leur présence

(1) *Dict. ant. gr. et rom.*, vº *Comitia*, p. 1380.

très réelle dans les compagnies de l'armée. Oublieuse bientôt de ce qui avait été sa raison d'être, la caste patricienne perdit sa valeur téméraire, *chevaleresque*, qui lui avait assuré le premier rang dans les combats et dans la cité (1). Ce fut sur la plèbe que retombèrent plus lourdes les charges du service militaire; c'était elle qui fournissait la plupart des soldats, qui combattaient et qui mouraient pour satisfaire les idées de conquête et l'esprit de rapine des patriciens romains. Elle demanda donc à ce que ses membres ne fussent pas citoyens seulement que de nom; et, durant l'hiver de 494, eut lieu la *secessio plebis* sur le mont Sacré.

Ce mouvement politique si célèbre, qu'on a appelé improprement « la retraite au mont Sacré, » n'est, chez Tite-Live et Denys d'Halicarnasse, qu'une amplification de rhétorique sur le mot de *secessio*, faussement interprété (2).

La révolution de 495 fut déterminée par un fait qui, pris en lui-même, n'avait pas une grande importance, mais qui mérite d'être noté avec soin comme la caractéristique des rapports existant à cette époque entre patriciens et plébéiens.

La bataille du lac Régille avait à jamais délivré l'aristocratie romaine de la crainte du retour des Tarquins.

(1) Ainsi disparut l'influence politique de l'aristocratie féodale, fondée également sur le courage dans les combats. Les conditions nouvelles de la guerre, résultant, soit du plus grand nombre de soldats, soit de l'introduction des armes à feu, diminuèrent la part qu'elle avait à prendre dans les conquêtes extérieures ou la défense du territoire. Son influence déclina en même temps. Cf. Picot, *Hist. des Etats généraux*.

(2) Belot, I, 55.

Enorgueillis de leur victoire définitive, les patriciens ne mirent plus de bornes à leur insolente cruauté à l'égard de leurs débiteurs, et les usuriers essayèrent d'appliquer à la plèbe rustique les traitements barbares que la plèbe urbaine subissait lâchement. Mais les propriétaires des tribus rustiques n'étaient pas hommes à se soumettre au régime de la prison pour dettes ni aux coups de lanière du créancier. Quand on eut vu un ancien centurion, qui avait versé son sang pour assurer la domination patricienne, un homme d'une grande famille plébéienne, sortir d'un atelier d'esclaves et montrer sur son corps les meurtrissures des coups de fouet à côté des plus honorables cicatrices, un soulèvement éclata. La plèbe urbaine, enhardie par l'attitude énergique de la plèbe rurale, se révolta à son tour contre le despotime odieux de la caste patricienne.

Et les plébéiens se rendirent en armes au mont Sacré, non pour y camper, mais pour y fonder une ville nouvelle, puisque la *civitas romana* leur imposait les obligations les plus lourdes, sans leur donner, en échange, aucune garantie ni aucun droit. Ils pillèrent les granges des propriétaires patriciens, ravagèrent les villas de la campagne romaine, et décidèrent, en un *concilium plebis*, que désormais les denrées et les produits des champs seraient portés non plus au Forum, mais sur le marché de la cité nouvelle. Le blé n'arrivait plus à Rome, et la cité patricienne, comme le ventre affamé dont parle Menenius Agrippa, n'était plus servie ni par les bras de la campagne ni même par ceux de la ville. Malheureusement, la plèbe manquait d'une direction énergique. En outre, elle n'avait, pour

s'abriter contre les rigueurs de l'hiver, que des tentes improvisées.

Menenius Agrippa n'eut pas de peine à faire comprendre aux plébéiens la nécessité d'une transaction. La plèbe urbaine rentra à Rome, sous la promesse qu'elle ne serait plus poursuivie ni traquée par les usuriers patriciens. La plèbe rustique, ayant compris la difficulté de créer, sur la rive droite de l'Anio, assez loin du Tibre et de la mer, une ville de commerce rivale de Rome, transporta le nouveau marché à l'Aventin, aux portes mêmes de la cité.

XL. — Mais les concessions des patriciens ne se bornèrent pas à l'abandon ou à la suspension de l'exercice des droits de créance. La plèbe avait été trop souvent trompée par de vaines promesses, oubliées au lendemain du danger. Ayant conscience de sa force, elle demanda et obtint des garanties spéciales. Après les négociations conduites par Menenius Agrippa, patriciens et plébéiens convinrent d'un traité solennellement juré et placé sous la sanction divine (*lex sacrata*) (1). C'était bien véritablement un traité international, conclu de puissance à puissance. Denys (VI, 89) fait intervenir les *féciaux*, et Tite-Live (IV, 6) parle d'*ictum fœ-*

(1) « On exigea, pour tous ces droits, les garanties les plus fortes : le peuple, dans les comices par centuries, les confirma ; le sénat les sanctionna, et la religion les consacra. Les tribus, la colline sur laquelle on s'était retiré pour les obtenir, les lois qui les avaient constitués, devinrent des objets sacrés. Cette colline prit le nom de mont Sacré (*mons Sacer*), ces lois celui de lois sacrées (*leges sacræ*) ; la personne des tribuns fut inviolable (*sacrosancta*) : quiconque attenterait à leur vie aurait sa tête devouée à Jupiter (*caput Jovi sacrum*), et sa famille vendue au profit de Cérès. (T.-L., III, 55.) » Ortolan, *op. cit.*, p. 95.

dus. Par ce traité, la plèbe consentait à rentrer dans la *civitas romana*, mais à la condition d'y avoir dorénavant des représentants officiels. Ce furent les tribuns.

Le pouvoir des tribuns de la plèbe, qui présidaient antérieurement les *concilia plebis* des *pagi* de la campagne, reçut des curies de la ville une homologation qui le fit reconnaître à l'intérieur même de Rome; et, jusqu'à la loi de Publilius Volero (470 avant J.-C.), ce fut l'assemblée curiate qui confirma les pouvoirs des tribuns, pris parmi les candidats de la plèbe des campagnes. Les tribuns étaient désignés par les plébéiens réunis en tribus (*concilia plebis*) ; et si leur nombre, qui a varié de deux à dix (1), n'était pas atteint par une première élection, les élus choisissaient eux-mêmes les membres restants (*cooptatio*) (2).

Les tribuns, dit M. Belot (3), étaient à Rome comme les fondés de pouvoirs d'une puissance étrangère; et, selon l'expression pittoresque de Gentile (4) : « I tri-

(1) T.-L., II, 33; III, 30; Denys, VI, 89; X, 30; Cic., *De Rep.*, 2, 3, 4.

(2) La *cooptatio* a été abolie par la loi *Trebonia*, en 348 av. J.-C. T.-L., III, 65.

(3) Belot, I, 58.

(4) Gentile, p. 29. — Le point de savoir à qui appartenait le droit de nommer les tribuns est assez vivement controversé. Il semble impossible d'admettre, avec les historiens anciens, que les premiers tribuns aient été élus, jusqu'à la loi Publilia, par les comices curiates, d'où étaient exclus les plébéiens. Denys, VI, 89; IX, 41; Ascon., p. 76; T.-L., II, 56; Mommsen, *Röm. Staatsrecht*, 1re édit., II, p. 252. — D'autre part, Lange, § 70, Becker et Walter, reconnaissent ce droit aux centuries. — Enfin, M. Mispoulet (I, p. 111 et n. 8) déclare que, dès l'origine, il y a eu un lien étroit entre les tribus et les tribuns, comme le prouve le nom même de ces magistrats, et que les tribuns étaient élus par les tribus. — Nous adoptons cette dernière

» buni furono i rappresentanti, i plenipotenziarii nel » seno della città patrizia. » Leur inviolabilité était l'application d'une règle du droit des gens. Un seul mot prononcé par un des chefs de la population urbaine contre le tribun était un crime de lèse-majesté, ou plutôt un attentat contre l'indépendance des paysans. Le perturbateur pouvait être puni immédiatement par les chefs de la plèbe, qui avaient le droit de le faire saisir (*jus prehensionis*) par les édiles, et de le faire, sans jugement, précipiter de la roche Tarpéienne, comme un agresseur étranger (*perduellis*). Le tribun pouvait réclamer tout plébéien qu'on voulait mettre en prison, comme n'étant pas sujet à la loi patricienne. Il pouvait annuler tout sénatus-consulte contraire aux intérêts de la plèbe; par son *veto*, il avait le droit d'arrêter brusquement la marche des affaires publiques et la conduite du gouvernement, jusqu'à ce que satisfaction eût été donnée aux revendications populaires. En un mot, le tribunat n'était pas une simple magistrature; c'était bien plus : une souveraineté. La dictature elle-même,

opinion, sous la réserve d'une confirmation par les comices curiates. Cette double élection, dont nous avons déjà parlé à l'occasion des comices par curies, n'a pas été suffisamment mise en lumière par les historiens : ces *bina comitia* résolvent la plupart des difficultés soulevées par les conflits d'attributions entre comices électoraux. Il est à peine besoin d'ajouter que la confirmation des comices curiates n'est ici que l'accomplissement d'une formalité. A l'inverse de ce qui se produisait sous la royauté, les comices par curies, dans notre espèce, enregistrent l'élection, mais ils ne la font pas. On peut dire, avec M. Belot (I, 321), que les curies de la ville donnaient aux pouvoirs des tribuns une homologation assez semblable à l'*exequatur* que les consuls des puissances étrangères reçoivent de notre gouvernement.

qui suspendait toutes les magistratures du peuple de la ville, ne pouvait entraver l'action des tribuns.

A partir de l'institution du tribunat de la plèbe, ou mieux à partir de sa reconnaissance comme magistrature romaine, commence une lutte lente et continue entre patriciens et plébéiens, lutte qui devait se terminer par la victoire de ces derniers et la fusion des deux ordres.

XLI. — Les plébéiens ne se réunissaient encore que dans des *concilia* ou assemblées dépourvues de tout caractère officiel. Il arrivait même parfois que les patriciens, soit intentionnellement, soit à raison des nécessités de la circulation dans les rues de Rome, troublaient les délibérations des *concilia plebis*. Les deux partis n'attachaient pas plus d'importance qu'il ne convenait à ces froissements inévitables et vivaient en bonne amitié, sur la foi du traité de 494, lorsque, dès la seconde année après la transaction, une provocation imprudente d'un consul vint tout à coup donner aux relations entre les patriciens et les plébéiens un caractère nouveau de défiance et d'aigreur. Denys (VII, 16) raconte, en effet, que le consul Geganius refusa, dans une réunion du peuple en centuries, la parole au tribun Junius Brutus, en disant que les tribuns n'avaient pas le droit de parler au peuple assemblé sur la convocation des consuls. « Que si vous convoquiez le *peuple*, » ajouta-t-il par dérision (car les tribuns n'avaient pas ce droit), « je vous laisserais libre de parler et d'agir. » Brutus releva le défi ; il convoqua, pour le lendemain, la *plèbe* par tribus, et fit adopter la motion présentée par son collègue Icilius. Aux termes de ce décret, il était défendu, sous peine d'amende, prononcée par les tribus

assemblées, d'empêcher les tribuns de convoquer les réunions de la *plèbe* et d'y faire des propositions.

L'année suivante (491 avant J.-C.), la conduite insolente de C. Marius Coriolan fournit aux tribuns l'occasion de montrer que cette déclaration n'était pas une vaine menace; le fier patricien fut cité devant les tribus et, malgré les menaces et les supplications des membres de sa caste, il dut se soumettre à l'exil (1).

Une loi dont la date précise n'est pas connue consacra formellement cette prétention des tribuns, et une autre loi, antérieure à 460 avant J.-C., donna aux plébéiens le droit de *provocatio*, le droit d'appel au peuple des tribus contre toute décision d'un consul (2).

XLII. — Pour consacrer l'égalité politique entre tous les citoyens romains, il n'y avait plus qu'un pas à faire : il fut franchi en 471 avant J.-C., par les *rogationes* du tribun Publilius Volero. Deux lois sont dues à l'initiative de ce tribun; elles consacrèrent, au point de vue constitutionnel, l'existence légale des assemblées de la plèbe, qui cessèrent d'être des *concilia plebis* et devinrent des *comitia tributa*, des comices, c'est-à-dire des réunions participant à la souveraineté. La première des *leges publicæ* décida que ces comices auraient à perpétuité le droit de nommer les tribuns, élus jusque-là par de simples *concilia plebis;* la seconde assigna une place à ces comices dans l'organisation politique de la nation, en leur reconnaissant la droit de délibérer sur les intérêts communs et de prendre des résolutions, *plebiscita*, sur la convocation et la proposition des consuls (3).

(1) T.-L., II, 34, 35; Denys, VII, 21-69.

(2) Denys, IX, 44; Walter, 143, n. 30; Zonar., VII, 17.

(3) Schwegler, XXVI, 7, 8, 9; Walter, nº 44, note 36; Mispoulet,

Telle est du moins l'opinion professée par M. Humbert.

A raison même de la confusion, parfois évidente, que commettent les auteurs anciens entre les *concilia plebis* et les *comitia tributa*, la question est vivement controversée. Nous l'étudierons plus utilement en examinant la composition des comices par tribus et en recherchant la portée obligatoire de leurs décisions.

XLIII. — Les comices tributes furent organisés sur la base de la tribu, circonscription locale, par conséquent en dehors de toute distinction de naissance, en dehors de la division primitive du peuple romain en trois tribus de race, Ramnenses, Titienses et Luceres. Ces comices étaient également étrangers à la distribution du peuple en centuries d'influence inégale. La qualité de patricien, les privilèges de la fortune, n'étaient plus pris en considération. Les plébéiens, même *infra classem*, avaient accès dans les comices tributes et disposaient d'un droit de vote égal à celui que possédaient les patriciens et les citoyens *classici* (1).

Ces principes ne sont applicables qu'aux *comitia plebis* proprement dits, reconnus et sanctionnés comme un rouage essentiel de l'organisme de la constitution romaine. Les règles sont toutes différentes en ce qui concerne les *concilia plebis*, improprement dénommés quelquefois *comitia tributa*. Les *concilia plebis* forment bien, à la vérité, une division du peuple romain, réuni en assemblée publique d'après le système des circonscriptions

I, 208; T.-L., *Epit.*, 89; Cic., *In Verr.*, I, 15; Plut., *Pomp.*, 25-28 — M. Humbert, *Dict.*, etc., p. 1380.

(1) Aulu-Gelle, XV, 27; T.-L., XXIII, 13.

locales ou des tribus ; mais cette division n'embrasse pas le peuple tout entier, et les décisions rendues par ces assemblées n'ont force de loi qu'au regard d'une fraction du *populus*. Ce sont des assemblées de la plèbe, délibérant sur les intérêts particuliers de cette classe. Les patriciens et les clients n'étaient pas appelés à prendre part à ces réunions, et n'étaient pas tenus de se soumettre aux délibérations prises par les *concilia plebis*.

Cela est évident pour les premières réunions de la plèbe. Il en serait de même, d'après Ihne (1), pour les *comitia tributa*, constitutionnellement organisés, en 471 av. J.-C., par les *rogationes* du tribun Publilius Volero. — Nous ne pensons pas que cette opinion de Ihne soit exacte.

Il est inadmissible que les patriciens et les citoyens riches aient été tenus à l'écart des *comitia tributa*, lorsque ces réunions furent reconnues, adoptées par la constitution romaine, avec une autorité égale à celle des autres comices. Les plébiscites, ou ordres de la plèbe, avaient désormais force légale vis-à-vis de tous les citoyens, au même titre que la *lex*, œuvre du *populus*. Comment supposer que les réunions par tribus, qui devaient en principe comprendre tous les citoyens, aient exclu ceux-là mêmes d'entre eux qui avaient jusqu'alors le monopole des droits politiques ? Il est plus rationnel de croire que les patriciens ne figuraient pas dans les *concilia plebis*, dont les décisions n'obligeaient que les plébéiens, mais qu'ils votaient dans les *comitia*

(1) Ihne, *Rhein. Museum*, XXVIII, 1873. Sur la distinction entre les *concilia plebis* et les *comitia tributa*, v. surtout Berns, *De comit. tribut. et concil. plebis discrimine*, Wetzlar, 1875.

tributa, dont les prescriptions devaient être observées par tous. En réalité, d'après le témoignage des historiens, les patriciens, ne se laissant jamais décourager par les concessions arrachées à l'esprit étroit de leur caste, cherchèrent et réussirent à conquérir, au sein même des comices tributes, l'influence prépondérante qu'ils exerçaient sans partage dans les comices curiates, et qu'ils étaient parvenus à posséder presque entière dans les comices centuriates.

XLIV. — Cette solution doit s'appliquer à toutes les époques de l'histoire romaine, et elle est vraie surtout pour la période qui suivit les lois de Publilius Volero. On l'a contesté en soutenant qu'à partir de l'institution officielle des réunions de la plèbe (*comitia tributa*), les plébiscites devinrent obligatoires pour tous, *non minus plebiscita quam leges valere cœperunt* (1), et qu'il n'y eut plus de *concilia plebis*, assemblées plébéiennes proprement dites. Cette confusion est contraire à l'histoire, à l'origine même de la constitution des comices tributes et aux textes des auteurs anciens. — En effet, les comices tributes n'ont pas été établis à la place des *concilia plebis*, qui auraient été supprimés en vertu de la décision instituant les *comitia tributa*. Un changement aussi radical, une modification aussi profonde accomplie subitement, s'accorderait mal avec l'esprit conservateur des Romains, qui laissaient subsister les comices curiates à côté des comices centuriates, et ces deux sortes d'assemblées à côté des comices tributes. D'ailleurs, en fait, il n'est pas douteux que les comices tributes ont coexisté avec les *concilia plebis*. Les lois votées en 471 ne suf-

(1) *Inst. de Justinien*, l. I, t. II, § 4.

firent pas pour vaincre les dernières résistances des patriciens à la consécration officielle des comices plébéiens; trois autres lois (*Valeria-Horatia* en 449 av. J.-C.; *Publilia* en 339 et *Hortensia* en 287) durent être votées pour accorder définitivement le caractère de comices, assemblées souveraines, aux réunions de la plèbe (1). Qu'est-ce à dire, sinon que dans l'intervalle existant entre ces diverses lois, les réunions de la plèbe cessaient d'être considérées comme des comices et qu'elles n'avaient pas les attributs de la souveraineté, à raison du refus des patriciens, soit d'y prendre part, soit d'observer leurs décisions. C'étaient des *concilia plebis*. Et quand les comices furent désormais reconnus sans opposition, les plébéiens, ignorants du désarmement irrévocable et de l'abandon des prétentions du patriciat, continuèrent à s'assembler par *concilia*, afin de pouvoir, si de nouveau il en était besoin, se réunir d'après la base d'une organisation stable et se concerter pour la défense de leurs intérêts.

Les *concilia plebis* sont présidés par un tribun; celui-ci, n'ayant le droit de convoquer que les plébéiens, les patriciens ne sont ni appelés, ni admis, en droit du moins, à ces réunions. La décision rendue se nomme *plebiscitum* et n'est obligatoire en principe que pour la plèbe, avant la mise en vigueur de la loi Hortensia. Les *comitia tributa*, eux, sont convoqués et présidés par un consul, un préteur ou un magistrat de l'ordre

(1) Loi Horatia : *Ut quod tributim plebs jussisset populum teneret*, T.-L., III, 55; Denys, XI, 45. Loi Publilia : *Ut plebiscita omnes Quirites tenerent*, T.-L., VIII, 12. Loi Hortensia : *Hortensius dictator, quum plebs secessisset, legem ut quod ea jussisset omnes Quirites teneret*. Pline, *Hist. nat.*, XVI, 10.

supérieur ou sénatorial. Les patriciens prennent part au vote, et les résolutions votées doivent être exécutées, même avant la confusion due à la loi Hortensia, par tous les citoyens romains.

Grâce à cette dualité des assemblées plébéiennes, on peut expliquer les contradictions qui sont relevées dans les auteurs anciens. Tite-Live, a-t-on dit, n'a pas toujours attaché un sens technique aux mots *concilium*, *comitium* (1) ; mais quand il parle de *concilia plebis* à une époque postérieure au cinquième siècle avant Jésus-Christ, il n'est pas besoin de supposer qu'il s'est trompé sur la signification exacte de cette expression, et qu'il a voulu désigner par là les *comitia tributa*. Non, il fait simplement allusion aux *concilia plebis* proprement dits (2).

Si nous remarquons qu'à côté des *comitia centuriata* existent les *concilia populi* ou *comitia curiata*, de même qu'à côté des *comitia tributa* se rencontrent les *concilia plebis* ou *comitia tributa sensu stricto*, nous pourrons établir sur des données précises le sens exact des mots *comitium*, *concilium*, et montrer sous un jour nouveau la constitution des assemblées du peuple romain à partir du cinquième siècle avant Jesus-Christ.

Aulu-Gelle (XV, 27) déclare, d'après Lælius Félix, que le *concilium* est une réunion partielle, le *comitium* une réunion générale du peuple romain : « *In eodem* » *Lælii Felicis libro hæc scripta sunt : is qui non ut* » *universum populum, sed partem aliquam adesse jubet,* » *non comitia, sed concilium edicere debet.* » Ainsi,

(1) Mispoulet, I, 193, note 3.
(2) T.-L., I, 36; VI, 20.

depuis l'institution des comices centuriates, on appelait *concilia populi* les comices curiates qui ne comprenaient qu'une fraction des citoyens appelés à prendre part aux comices par centuries (1). Corrélativement, on donnait le nom de *concilia plebis* aux comices plébéiens qui ne renfermaient qu'une partie des citoyens ayant accès dans les comices par tribus.

D'après Mommsen (*Röm. Forsch.*, I, 182 et suiv.), la forme des comices par tribus aurait été calquée sur le modèle des comices par curies. Cette ressemblance n'est vraie, selon nous, que pour les *concilia plebis* (comices par tribus, *sensu stricto*); et, dans ce cas, l'analogie doit être étendue au fond même du rôle politique et des attributions de ces comices, ou, plus exactement, de ces *concilia*.

La plèbe et le *populus* forment à Rome deux peuples distincts réunis sous l'empire des lois d'une même *civitas*. Ces deux peuples, souvent en lutte, ont leurs magistrats propres et leurs assemblées particulières, assemblées empreintes d'un caractère d'exclusivisme en raison de l'état primitif d'hostilité qui divisait la plèbe et le *populus*. Ce sont, d'une part, les *concilia populi*; de l'autre, les *concilia plebis*; d'un côté, les membres

(1) « Les tribuns, représentants de la Rome extérieure, n'entraient point au sénat, où les trois cents *Patres* représentaient les trente curies de la ville. Ils restaient, comme étrangers au *populus*, dans le vestibule de la curie (Val. Max., II, 2, nº 7). » Belot, I, 321. — « La plèbe de la campagne eut dans Rome ses représentants accrédités, ses assemblées d'où les patriciens étaient exclus. Au *veto* par lequel les curies de la ville pouvaient infirmer les actes de l'assemblée centuriate répond le *veto* tribunicien, qui peut paralyser la volonté du sénat et des consuls. Deux peuples se trouvent ainsi en présence. » Belot, I, 364.

du *populus*, de l'autre, les membres de la *plebs*. Mais la lutte entre ces deux peuples n'est pas toujours déclarée ouvertement; puis, la nécessité de vivre en commun a amené des compromis; l'obligation de résister à l'ennemi du dehors produit une trêve chez les adversaires de l'intérieur; un traité est même intervenu, l'*ictum fœdus*, qui suivit la *secessio plebis*. Alors, sans rien abandonner de leurs prétentions respectives, les deux partis entrent en composition et consentent des concessions réciproques. La fusion des deux ordres tend à s'opérer. Les *concilia populi* et les *concilia plebis* perdent leur influence et jusqu'à leur raison d'être; ils tombent en désuétude et sont remplacés en fait par les comices centuriates, qui se démocratisent, et par les comices tributes, qui n'excluent plus l'influence patricienne.

On peut donc dire que l'Etat romain était la confédération de deux peuples qui avaient des assemblées particulières (*concilia*) et des assemblées communes ou fédérales (*comitia*). Dès que l'unité règne dans la *civitas*, les assemblées autonomes disparaissent, et l'influence politique appartient tout entière à des comices qui, à raison de l'égalité réalisée entre les deux ordres, conservent, les uns et les autres, suivant qu'ils se réunissent par centuries ou par tribus, leur caractère originaire, mais très atténué, de prépondérance patricienne ou plébéienne.

CHAPITRE V.

TRANSFORMATION DES COMICES TRIBUTES ET CENTURIATES.

XLV. — Les comices tributes s'ouvrirent aux patri-

ciens, dès leur constitution officielle, en tant qu'assemblées du peuple romain, et non plus seulement de la plèbe (471 ans avant J.-C). Mais il semble que l'influence patricienne fut complètement annihilée dans ces réunions, où dominait l'élément plébéien et où triomphait la souveraineté du nombre. Il n'est pas douteux que les membres des curies et les citoyens des premières classes des centuries se trouvaient en minorité dans les comices par tribus. Cependant l'aristocratie romaine, dont le caractère dominant est une indomptable ténacité dans les luttes contre les plébéiens comme dans les guerres contre l'étranger, essaya de conquérir dans ces comices l'autorité dont elle avait été obligée de se dessaisir, après une résistance de deux siècles (la loi Hortensia est de l'an 287 avant J.-C.). Elle conserva d'abord sur la plèbe urbaine l'influence considérable qui lui appartenait déjà dans les comices centuriates, à raison de la dépendance étroite qui rattachait à Rome le débiteur au créancier. Les tribus rustiques n'étaient pas soumises à une aussi étroite dépendance; mais les patriciens possédaient de nombreuses propriétés dans les cantons ruraux ou *pagi*, surtout dans ceux qui touchaient à la ville, et, par là, ils avaient encore de l'influence dans quelques-unes des tribus rurales. Aussi voyons-nous que, sur vingt tribus qui votèrent dans le procès de Coriolan, neuf déclarèrent innocent cet ennemi de la plèbe. C'est dire que cinq tribus rurales, au minimum, en admettant que les quatre urbaines fussent acquises aux patriciens, avaient donné un vote favorable à l'accusé (1).

(1) Denys, VII, 64; VIII, 6, 24.

Les patriciens firent décider, en 449 av. J.-C. (loi Valeria Horatia), que les auspices seraient pris dorénavant quand les tribus seraient appelées à se prononcer sur une *rogatio* (1). C'était mettre aux mains de l'aristocratie une arme dangereuse. La loi Valeria Horatia donnait bien au tribun le *jus auspiciorum minorum ;* mais, dans le cas où les comices tributes étaient convoqués pour l'élection des questeurs et des édiles, ils étaient présidés et les auspices étaient pris par un patricien, dictateur, consul ou préteur. D'autre part, non seulement un signe défavorable, déclaré par un magistrat ou un augure (*obnuntiatio*), pouvait faire ajourner l'assemblée, mais encore un vice de forme dans les rites entraînait la cassation ultérieure de toutes les opérations par le collège des augures (2).

Cette dernière attribution des augures leur est contestée ; mais le doute porte uniquement sur le point de savoir si les augures avaient, en pareille matière, un pouvoir souverain d'appréciation, ou s'il n'était pas nécessaire, leur décision rendue, d'en référer au sénat, lequel eût statué en dernier ressort sur la cassation ou la validité de l'acte. Dans l'un et l'autre cas, nous nous trouvons en présence de l'influence patricienne, absolue dans le collège des augures (3), prépondérante au sein du sénat. Aussi les plébéiens s'efforcèrent-ils d'obtenir l'entrée au collège des augures ; ils échouèrent d'abord et ne remportèrent qu'un demi-succès, en 366

(1) Zonaras, VII, 15, 19 ; T.-L., VI, 41 ; X, 47 ; Denys, IX, 49.

(2) Cic., *De leg.*, II, 8, 20 ; III, 4, 11 ; *De rep.*, II, 10 ; *De divin.*, II, 33, 35, 64 ; T.-L., IV, 7 ; VIII, 15, 23 ; XXIII, 3.

(3) Mispoulet, II, 423 ; Mommsen, *R. St.*, 1, 38.

av. J.-C., par la loi Licinia, qui les admit au décemvirat *sacris faciendis*. Mais, en 299, la loi Ogulnia leur concéda l'accès des grands collèges religieux des augures et des pontifes (1). Dès lors, l'influence des patriciens déclina dans les comices par tribus. Mais, de même que les comices centuriates avaient succédé aux comices curiates, de même ici, dans les assemblées par tribus, on vit l'aristocratie de la fortune remplacer l'aristocratie de la naissance et fausser en quelque façon le sens d'une institution en principe démocratique.

Dans l'organisation primitive des comices par tribus, on votait, nous dit Aulu-Gelle, *ex regionibus et locis*. Les tribus étant des circonscriptions locales, de simples divisions par quartiers, le domicile de chaque citoyen déterminait la tribu à laquelle il devait appartenir. Mais avec les conquêtes et la concession du droit de cité aux peuples vaincus, on fut amené à créer, de 386 à 241 av. J.-C., quatorze tribus rurales, qui vinrent s'ajouter aux vingt et une tribus déjà constituées avant la prise de Rome par les Gaulois. D'autre part, le nombre des clients s'accroissait et grossissait les tribus urbaines. A la longue, il serait résulté de cette double extension des *tribules* (c'était le nom qu'on donnait aux citoyens répartis par tribus), que les peuples voisins de Rome et les descendants d'affranchis auraient formé la majorité dans les *comitia tributa*. En vue, sans doute, de prévenir ce résultat blessant pour l'orgueil romain, on transforma les tribus en une division personnelle, et les censeurs reçurent la mission

(1) Mommsen, *R. St.*, I, 78.

de les composer, sans tenir compte du domicile (1).

Cette transformation avait pour but de composer les trente et une tribus rurales avec les propriétaires fonciers, en refoulant la classe pauvre, quelque nombreuse qu'elle fût, dans les quatre tribus urbaines. Le pouvoir des censeurs allait même jusqu'à exclure un citoyen de toutes les tribus. C'était rétablir, sous une forme déguisée, la constitution aristocratique, ou pour mieux dire timocratique, des comices centuriates qui, à cette même époque, troisième siècle avant notre ère, étaient très vivement attaqués et battus en brèche, comme trop favorables aux classes riches. « Il est facile » de voir, » dit M. Accarias, « que dans le dernier état » des choses, c'est la richesse qui est souveraine dans » les comices par tribus, comme elle l'avait été dans les » anciens comices par centuries... A l'aristocratie de » race avait succédé l'aristocratie d'argent, au patricien » le parvenu enrichi. »

XLVI. — Il en était ainsi le plus souvent. Mais il dépendait de la volonté arbitraire du censeur que la prépondérance dans les comices tributes appartînt à la caste patricienne, et non à la classe des plus riches citoyens. Pour obtenir un pareil résultat, il suffisait de répartir dans les tribus rustiques les affranchis, clients dociles des patriciens de la ville. Selon que le censeur voulait favoriser les riches plébéiens, appartenant en majorité aux tribus rurales, ou les chefs des grandes maisons de Rome, il donnait ou refusait aux affranchis ou fils d'affranchis un nombre plus ou moins considérable de tribus, c'est-à-dire de suffrages; car les suffrages étaient

(1) Accarias, *Précis de droit romain*, 2e édit., 1874, t. I, p. 30.

recueillis *viritim*, chaque tribu avait une voix, et la majorité des tribus décidait du rejet ou de l'adoption de la *rogatio* (1).

C'est ainsi que nous voyons, en 311 avant Jésus-Christ, un homme appartenant à la plus orgueilleuse famille patricienne, le censeur Appius Claudius, systé-

(1) « Ceux qui étaient inscrits dans une tribu rustique avaient un meilleur droit de suffrage, car le nombre des *tribules rustici* était moindre que celui des *tribules urbani* : mais il variait d'une tribu rustique à l'autre. » Mispoulet, I, 312.

Il en résultait que, souvent, les décisions étaient prises par une infime minorité d'électeurs, formant une majorité de tribus.

L'assemblée des tribus devint une machine à voter qui, sous l'impulsion du tribun démagogue, souvent aux gages du patriciat, se mit à fonctionner avec une activité effrénée. Il y eut des comices où chaque tribu rustique était à peine représentée par cinq personnes. Cic., *pro Sextio*, 51 : *Omitto eas leges quæ feruntur ita vix ut quini et hi ex alia tribu qui suffragium ferant reperiuntur*.

Il n'est pas nécessaire, d'ailleurs, que le nombre des citoyens ne soit pas le même dans toutes les tribus ; il suffit qu'une répartition habile des *tribules* groupe l'unanimité dans la minorité du nombre des tribus. M. Gentile (p. 240, 241) cite, non comme s'étant présenté fréquemment en fait, mais comme possible, l'exemple suivant :

Soit 35 tribus : la majorité des votes est de 18. Admettons, par hypothèse, que chaque tribu compte 100 votants. L'unanimité dans 17 tribus se chiffre par 1700 votes. La simple majorité dans 18 tribus (divisées, par exemple, dans le rapport de 60 à 40) ne donne que 1080 suffrages. Et cependant, ces 1080 voix formeront la majorité victorieuse, c'est-à-dire l'expression de la volonté de 18 sections contre 17. Le candidat qui aura recueilli l'unanimité dans 17 tribus et obtenu la minorité dans les 18 autres (dans l'espèce, 40 voix), soit au total 2420 suffrages, sera battu par 1080 voix.

Un pareil résultat peut encore se produire sous un régime représentatif, faussé dans son principe. La majorité des représentants peut n'être l'expression que d'une minorité d'électeurs. Ce désaccord entre le *pays légal* et le pays réel est la cause première des révolutions dans les Etats modernes. V. *infrà*, thèse de droit français, ch. III, sect. V.

matiser cette alliance du patriciat avec la populace de la ville. Il répartit dans toutes les tribus les *ærarii* et les *libertini*, les classes inférieures enfin, ou les humbles, comme dit Tite-Live. C'était livrer le pouvoir en apparence au bas peuple, en réalité aux patriciens. Jusqu'alors, les tribus rustiques n'avaient pas été infectées par la populace, et elles formaient la grande majorité : 27 contre 4. Mais dès ce moment la corruption devint générale : *humilibus per omnes tribus divisis Forum et Campum corrupit* (Tite-Live, IX, 46) (1).

(1) L'expression énergique employée par l'historien se réfère à la corruption électorale qui régnait, à Rome, dans les comices populaires, et faisait plus particulièrement sentir son influence sur la populace de la ville, qui se vendait au plus offrant et, méprisant tout travail, vivait des élections.

Le cadre restreint de notre étude ne nous permet pas de présenter ici, malgré l'intérêt qui s'attache à un travail de ce genre, le tableau détaillé des élections à Rome, de la corruption et de la brigue (*ambitus*). Nous nous contenterons de signaler la loi *Gabinia*, rendue en l'an 137 av. J.-C., qui, pour mieux assurer l'indépendance des votes des membres des tribus, ordonna d'employer, dans les élections, des tablettes écrites, forme étendue ensuite aux affaires criminelles par la loi *Cassia* (137 ans av. J.-C.), et en 131 au vote des lois, par la loi *Papiria* de *Papirius Carbo*; là loi *Cælia* (107 av. J.-C.) appliqua la même règle au jugement des accusations de *perduellio*, exceptées précédemment par la loi *Cassia*.

Les citoyens, appelés à voter, sortaient par un passage étroit nommé *pons* de l'enceinte qui leur était assignée (*sæpta*, proprement parc, fermé par des cordes ou des barrières). En franchissant le *pons*, chaque électeur jetait sa tablette dans une corbeille (*cista*), en présence des magistrats qui avaient soumis la proposition ou l'élection au vote des comices (*rogatores*), et en présence des gardiens ou contrôleurs (*custodes*), choisis par les candidats ou le président des comices. Pour éviter, au dernier moment, tout abus d'influence, un plébiscite, proposé par Marius, avait ordonné, en 120 av. J.-C., de rendre les passages aussi étroits que possible.

Par contre, les censeurs de l'an 302 avant J.-Ch., Q. Fabius et P. Decius, rejetèrent dans les quatre tribus urbaines cette tourbe d'affranchis qui composait la faction du Forum et se mettait à la disposition de l'aristocratie; la populace ne pouvait plus avoir désormais que quatre suffrages sur trente et un. En 169, Sempronius, le père des Gracques, voulut même rayer du nombre des citoyens les hommes de la populace urbaine; ils furent maintenus cependant dans la tribu Esquiline grâce à l'intervention énergique d'un Appius, fidèle aux traditions de sa famille. Mais renfermés dans une seule tribu, ne disposant que d'une voix, ils n'avaient que peu d'influence sur les délibérations des comices. Les censeurs, selon leurs vues politiques, se servirent plus tard des moyens d'Appius ou de Fabius pour la distribution du bas peuple entre les diverses circonscriptions locales (1).

Mais ces dispositions légales ne suffirent pas pour rendre le vote libre et sincère, pour réagir contre des habitudes anciennes de corruption ouvertement proposée et acceptée sans pudeur. Ville à vendre, Rome trouva toujours des acheteurs. Candidature officielle, offres, promesses et dons aux hésitants, menaces et violences envers les adversaires irréconciliables, suppression ou substitution des tablettes du vote, agents ou courtiers électoraux se partageant les quartiers de la ville et offrant aux candidats l'appoint d'un nombre déterminé d'électeurs : les Romains n'ont ignoré aucune des fraudes, aucun des artifices qui faussent le sens des élections.

On trouvera sur ce point de détail de curieux renseignements dans un ouvrage récent, que nous avons eu plus d'une fois l'occasion de citer : *Les élections et la brigue dans la République romaine*, par le professeur Gentile. On peut également consulter avec fruit : *La corruption électorale chez les Romains*, par M. Edmond Labatut (1876).

(1) Personne n'a mieux dépeint ce parti mêlé de chefs patriciens et de bandits recrutés à prix d'argent dans les carrefours de Rome,

La répartition des Italiens admis au droit de cité romaine n'était pas moins arbitraire. La guerre sociale ayant eu pour objet l'octroi du droit de cité à tous les Italiens, si l'on eût réservé les trente et une tribus rurales aux propriétaires du sol avec répartition égale, il aurait pu arriver que l'élément italien l'emportât sur l'élément romain. En conséquence, les Italiens furent d'abord groupés ensemble dans huit tribus. En 87 avant Jésus-Christ, Cinna promit de les comprendre dans les trente-cinq tribus (Velleius Paterculus, II, 20). C'était leur assurer la prépondérance; mais cette réforme ne fut sans doute pas mise à exécution, car nous voyons, peu d'années après, les Italiens se soulever avec une énergie nouvelle et menacer d'une ruine complète les Romains qu'ils appellent « *raptores Italiæ libertatis lupos* » (Vell. Paterc., II, 27), la liberté consistant à leurs yeux dans le droit de suffrage efficace et la souveraineté politique.

Ainsi fut maintenue jusqu'à la fin de la République une répartition arbitraire, mais basée sur un intérêt réel : « On voulait, » dit M. Gentile (1), « assurer aux » plus anciennes tribus romaines la prédominance sur » les populations nouvellement admises au droit de » cité, qui étaient affectées à des tribus nouvelles, in-

que Cicéron, qui, toute sa vie, l'a combattu, qu'il fût conduit par un chef avoué comme Sylla, ou par des chefs hypocrites couverts du masque de la démagogie comme Catilina ou Clodius. M. Belot (I, 355, 356), a traduit très heureusement un passage véhément d'un discours du grand orateur, où il oppose le peuple romain, libre et fier, à la populace avilie, aux gages de la noblesse (*Oratio pro domo sua*, XXXIII).

(1) *Le Elezioni*, p. 242.

» férieures en nombre aux anciennes, ce qui veut dire » qu'elles disposaient d'un moindre nombre de votes » dans les comices. »

XLVII. — En même temps que les comices tributes s'ouvraient aux patriciens et, grâce à l'intervention des censeurs, permettaient à la caste aristocratique ou à la classe des citoyens riches d'exercer dans ces assemblées populaires une influence considérable, sinon prépondérante, les comices par centuries, à l'inverse, se démocratisaient sous l'empire des tendances unitaires qui se manifestèrent à Rome dès le quatrième siècle avant notre ère.

D'après l'organisation de Servius Tullius, chacune des cinq classes formées selon le recensement de la richesse des citoyens, sans distinction de patriciens et de plébéiens, se divisait en un nombre inégal, pour chaque classe, de centuries de *juniores* et de *seniores ;* dans le vote, la majorité des centuries, acquise à la première classe, emportait la décision.

Mais les progrès de la richesse publique à Rome, l'accroissement du numéraire, la multiplication du nombre des citoyens, comme aussi les changements produits par les développements de la guerre dans l'organisation de l'armée, qui n'était que les comices *in procinctu*, amenèrent une transformation indispensable des centuries, en rapport avec la division nouvelle des tribus locales. Le sens aristocratique de la réforme des comices tributes détermina, par une corrélation harmonique, la portée démocratique de la réforme des comices centuriates.

Malheureusement, les historiens ne mentionnent cette

réforme que d'une manière incidente (1) et sans indiquer l'époque où elle se produisit : on en est donc réduit à des conjectures. La plupart des modernes suivent le système d'un écrivain du seizième siècle, Pantagathus (2), modifié par Mommsen. Le moment précis de la transformation des comices centuriates se placerait entre la première et la seconde guerre punique, et le silence de Tite-Live sur ce changement se justifierait par la perte de la seconde décade de son histoire, qui comprenait le récit des événements de 293 à 218 avant Jésus-Christ. D'autre part, Walter et M. Seligman (3) font remonter la réforme au quatrième siècle de Rome, vers l'époque du décemvirat. L'absence d'un texte positif s'expliquerait aussi par la destruction d'une partie des Douze Tables, dont nous n'avons conservé que des fragments et qui traitaient, dans un chapitre spécial, des garanties que les plébéiens ont obtenues contre les patriciens et réciproquement.

Nous adoptons l'une et l'autre opinion, qui nous paraissent se compléter, la conciliation se trouvant dans une distinction entre les deux buts réalisés par la réforme des comices centuriates.

Avant cette réforme, la scission était profonde entre patriciens et plébéiens, les haines ardentes, et la lutte, sans pitié. Encore maîtres des comices tributes, les plébéiens recouraient, au besoin, aux moyens révolutionnaires, aux séditions, aux *secessiones*, pour obtenir

(1) T.-L., I, 7, 43 : « La constitution de Servius, » dit Denys (IV, 21), « a été changée et a pris une forme plus démocratique. »

(2) Ursinus, *Ad T.-L.*, I, 43 ; Lange, 3e édit., II, p. 507 et suiv. ; Willems, *Dr. publ. rom.*, 167, note 1.

(3) Walter, I, nos 107, 122 ; Seligman, *Rev. crit.*, 1856.

l'égalité civile et politique entre les deux ordres. Investis de l'inviolabilité tribunitienne, les chefs de la plèbe ne souffraient pas qu'il fût porté la moindre atteinte à leurs prérogatives (1). Coriolan, ayant prononcé un discours, dans le sénat, contre l'institution du tribunat, fut mis en accusation devant les comices par tribus et non pas, comme le demandait le sénat, devant les comices par centuries. Ce droit de condamnation, exercé dans les *comitia tributa*, plaçait entre les mains de la plèbe une puissance redoutable contre ses adversaires politiques. Aussi voyons-nous à cette époque de nombreuses accusations capitales ; il en fut dirigé contre Menenius, contre Servilius, les magistrats consulaires de l'année 474, contre l'ex-consul Appius Claudius, en 470, lequel, pour échapper à une condamnation certaine, se donna la mort; contre Cœson Quintius, qui préféra l'exil à un jugement des comices par tribus, et contre beaucoup d'autres (2). En moins de vingt-six années, sept consuls et des patriciens des plus illustres familles furent accusés, condamnés, ou n'échappèrent à cette honte que par un exil ou une mort volontaire.

Les patriciens n'étaient pas absolument désarmés contre l'inviolabilité des tribuns. Ils pouvaient recourir à la nomination d'un dictateur contre lequel les tribuns

(1) « Les patriciens se résignèrent difficilement à supporter la nouvelle institution (le tribunat). Plus d'une fois la question de sa suppression fut agitée parmi eux; mais l'entreprise était trop dangereuse pour être tentée. T.-L., II, 34; Denys, VII 21. » Servais, *Revue générale du droit*, etc, 1885, p. 6.

(2) T.-L., II, 52, 61; III, 12, 13, 31, V, 11, 12, 33; Denys, IX, 28, 29, 33, 48, 49, 69; X, 42; Servais, *loc. cit.*, p. 131-136.

n'avaient le droit d'exercer ni le *jus auxilii*, ni le *jus intercessionis*. (1) Mais, à raison même du caractère de pouvoir absolu accordé au dictateur, ce c'était là qu'une magistrature temporaire, dont la durée ne devait jamais excéder six mois. Au contraire, l'autorité tribunitienne s'exerçait continuellement. Dès lors, l'omnipotence dictatoriale, il est vrai sans responsabilité, ne servait qu'à séparer davantage les deux ordres dans la *civitas*, au lieu de les rapprocher. « Grâce à l'institution du tribu-
» nat, » dit M. Seligman, « les plébéiens s'étaient af-
» franchis de l'oppression des patriciens, et avaient
» acquis dans l'Etat une position tellement forte et re-
» doutable, que ceux-ci, dans leur intérêt propre, de-
» vaient songer à abandonner le système de domina-
» tion légale sur une caste d'abord faible, mais devenue
» puissante par des victoires successives, et à établir,
» par des concessions mutuelles, une certaine égalité
» entre tous les citoyens des deux ordres. C'était ce que
» les plébéiens demandaient, et ainsi nous sommes
» arrivé au point où les deux partis, pour leur avan-
» tage respectif, devaient opérer un rapprochement
» entre eux : le premier, pour éviter des troubles con-
» tinuels dans l'exercice du pouvoir gouvernemental et
» les attaques contre leurs personnes, le second pour
» obtenir par une concession paisible tous les droits de
» citoyen, au lieu de les arracher par la victoire après
» une lutte acharnée. »

En 461, par la loi Terentilla, les plébéiens demandèrent la revision de la constitution et une législation nouvelle. C'était trop vouloir à la fois, et ils n'étaient

(1) T.-L., III, 29; IV, 16, 38; VIII, 34, 35; Willems, 248, 250.

pas assez forts pour triompher en tous points. Un compromis intervint.

Les tribuns, tout en persistant pour la forme dans leur proposition première, offrirent des concessions de la part de la plèbe, et ne demandèrent qu'une législation ayant un caractère conciliateur entre les deux ordres. « *Tum abjecta lege,* » dit Tite-Live, « *quæ pro-* » *mulgata consenuerat, tribuni lenius agere cum patri-* » *bus; finem tandem certaminum facerent; si plebeiæ* » *leges displicerent, ut illi communiter legum latores* » *et ex plebe et ex patribus, qui utrisque utilia ferrent,* » *quæque æquandæ libertatis essent, sinerent creari*(1). »

Le sénat, de son côté, fatigué de luttes intestines qui n'avaient profité qu'aux classes inférieures, s'inspira de l'esprit de modération qui animait les tribuns et jugea politique de ne point s'opposer à l'adoption de la *rogatio Terentilla.* Denys d'Halicarnasse rapporte même qu'un des consulaires condamnés par les comices tributes, Romœlius, parla longuement en faveur de cette proposition, dans l'espérance que la nouvelle législation enlèverait au pouvoir des tribuns le droit d'accusation par devant le peuple (2). Cet espoir ne fut pas déçu; car la loi des Douze Tables, émanée des décemvirs, porte que le peuple seul, dans les comices centuriates, aura le pouvoir de rendre des sentences capitales. La haute juridiction criminelle fut ainsi enlevée aux tribus.

Pour que les plébéiens consentissent à se dessaisir de cette prérogative redoutable, il fallait que, de leur côté, les patriciens se fussent résignés à des concessions né-

(1) T.-L., III, 31; Denys, X, 35.
(2) Denys, X, 48, 58.

cessaires. Et, en effet, nous voyons réaliser, vers la même époque, une réforme qui indique que toutes les classes désiraient avoir des garanties égales pour la protection et la sauvegarde de leurs droits. Ainsi, le sénat ne s'opposa pas à ce qu'on nommât désormais dix tribuns, deux pour chaque classe, et, bientôt après, la loi Trebonia (348 av. J.-C.) décida que la nomination des tribuns appartiendrait d'une manière absolue aux comices tributes, en ce sens que le collège des tribuns ne pourrait plus se compléter par *cooptatio*. En même temps, les comices tributes obtenaient le pouvoir législatif avec force obligatoire pour tous les citoyens, comme cela existait déjà pour les lois votées dans les comices centuriates : *Scita plebis injuncta patribus sub titulo æquandarum legum* (1). Cette dernière expression rappelle le caractère des lois du décemvirat, dont la mission, énoncée par Appius, était : *Se omnia summis infimisque jura æquasse* (2).

D'autre part, pendant tout le siècle qui suit le décemvirat, les plébéiens obtiennent l'admission aux plus hautes fonctions de l'Etat, *conférées dans les comices centuriates* : le consulat, la dictature, l'édilité et enfin la censure, le dernier asile de la puissance aristocratique. Est-il besoin de rappeler encore la loi agraire de Licinius Stolon, votée en 376 par les comices centuriates et bornant à cinq cents arpents l'étendue des terres domaniales qu'il était permis de posséder; le reste devait être partagé entre les pauvres. Nous sommes loin, on le

(1) T.-L., III, 31.

(2) T.-L., *Id. ibid*, (*æquatæ leges*); 34, 63, 67; Denys : Ἰσονομία, Ἰσηγορεα, νόμους κοινους ἐπι πᾶσι.

voit, de la constitution première des comices par centuries, qui donnait tout pouvoir à la classe des riches et méconnaissait même les droits des classes moyennes.

Enfin, une remarque générale vient à l'appui de l'opinion qui fait remonter au quatrième siècle de la fondation de Rome l'époque de la transformation des assemblées centuriates. C'est qu'à partir de ce moment les résolutions prises dans ces comices sont souvent contraires aux vœux du sénat, qui refusa sans doute de les ratifier; et, en 414 av. J.-C., fut votée une loi ordonnant que le sénat ratifierait par avance les votes émanés des comices centuriates : *Ut legum quæ comitiis centuriis ferrentur, ante initum suffragium patres auctores fierent.*

C'est dire que l'organisation des comices centuriates s'était démocratisée et que la réforme dont les caractères, sinon la date, nous sont indiqués par les historiens, s'était réalisée vers cette époque (quatrième siècle *ab. U. C.*).

XLVIII. — La réforme modifia l'organisation des comices centuriates :

1° Au point de vue de la répartition des centuries parmi les classes et du mode de votation;

2° Au point de vue du chiffre de la fortune, du cens exigé pour faire partie de telle ou telle classe.

La première réforme fut appliquée dès l'époque du décemvirat; la deuxième doit être retardée jusqu'à la veille de la seconde guerre punique, lors de la division du peuple romain en trente-cinq tribus.

C'est à cette dernière période qu'il convient de se reporter pour parler utilement de la réforme définitive des comices centuriates. C'est ce que nous ferons, non sans

rappeler que la première transformation de ces assemblées remonte à une époque bien antérieure à la censure d'Aurelius Cotta et Fabius Buteo, 241 ans avant J.-C., date généralement adoptée par les auteurs.

L'argent qui afflua en grande quantité à Rome, vers la fin de la première guerre punique, augmenta la valeur de toutes choses relativement au numéraire, dans la proportion de six à dix; et les biens des citoyens, estimés antérieurement à cent mille *asses librales*, subissant le contre-coup de cette révolution économique, furent évalués, d'après M. Belot, non pas à six cents mille as sextantaires, ce qui eût été l'équivalent monétaire de cent mille *asses librales*, mais à un million d'as sextantaires. Voici quels seraient dès lors les chiffres du cens de chacune des cinq classes, comparés aux chiffres antérieurs se référant à l'organisation primitive des centuries (1).

DÉNOMINATION DES MEMBRES des classes.	CLASSES.	CENS ANTÉRIEUR.		CENS NOUVEAU.		
		ASSES librales.	VALEUR APPROXIMATIVE en francs.	ASSES sextantarii.	SESTERTII.	VALEUR APPROXIMATIVE en francs.
Ordo equester.	1re classe.	100,000	56,000	1,000,000	400.000	98,000
Tribuni ærarii.	2e —	75,000	42,000	750,000	300,000	73,500
Ducenarii.	3e —	50,000	28,000	500,000	200,000	49,000
Centenarii.	4e —	25,000	14,000	250,000	100,000	24,500
Classici.	5e —	12,500	7,000	125,000	50,000	12,250

(1) Belot, I, 272-280, 368; Willems, 167, 168 et notes; Pline, *Hist. nat.*, XXXIII, 13; Aulu-Gelle, VII, 13. — V. cependant

Ce n'est là qu'une modification de forme; la véritable réforme, qui dâtait du décemvirat, consacrait un progrès démocratique et donnait aux plébéiens une plus large part d'influence dans l'organisation et le mode de votation des comices par centuries.

La tribu locale devient la base de la division en centuries; Cicéron (*pro Planc.*, 20, § 49) appelle la centurie une *tribus pars*, et les centuries sont désormais désignées par des noms de tribu. La division générale du peuple était la division en trente-cinq tribus et, dans le cadre de chacune d'elles, se reproduisaient les distinctions d'ordre, d'âge et de fortune. Chacune des trente-cinq tribus renfermait dix centuries, qui se subdivisaient à leur tour en un nombre égal (cinq) de centuries de *juniores* et de *seniores*. Il y avait par conséquent soixante et dix centuries par classe, et l'organisation complète des comices centuriates comprenait trois cent cinquante centuries, soit un nombre double de celui qui existait au début, déduction faite des dix-huit centuries de chevaliers (193 — 18 = 175).

Dans l'organisation nouvelle, il y avait, en outre de ces trois cent-cinquante centuries réparties par tribus :

18 *Centuries de chevaliers*, rattachées à la première classe;

4 *Centuriæ fabrum et tubicinum;*

1 *Centuria capite censorum.*

Ces cinq dernières centuries étaient hors classe, *infra classem* (1).

Bœckh, *Metrologische Untersuchungen*, Berlin, 1838, XXIX, 4 à 7; Humbert, *Dict.*, p. 1389.

(1) Cic., *Pro mur.*, 26, § 54; 35, § 73; *Ad div.*, XI, 16; *De petit. cons.*, 8. Orelli, *Inscr.*, 3690, 4105. Cic., *De leg.*, III, 19, § 44.

La portée démocratique de la réforme consistait en ce que, à l'exception des dix-huit centuries de chevaliers, un nombre égal de centuries formait chacune des cinq classes. La prépondérance n'appartenait plus à la première classe, à la classe des riches, mais aux classes moyennes. Le total des centuries étant de trois cent cinquante (5 × 70) plus 18, plus 4, plus 1, soit trois cent soixante et treize, et la majorité absolue étant cent quatre-vingt sept, il fallait en toute circonstance continuer jusqu'au vote de la troisième classe inclusivement. Ainsi, en résumé, sur *trois cent soixante et treize* voix, la première classe n'en comptait plus que *quatre vingt-huit*, tandis qu'avant la réforme elle en avait *quatre-vingt-dix-huit* sur un total de *cent quatre-vingt-treize*.

Mais ce fut surtout le changement dans le droit de prérogative qui diminua l'influence de l'aristocratie dans l'assemblée centuriate. Le droit de voter en premier lieu n'appartenait plus aux chevaliers, mais à une centurie, tirée au sort parmi celles de la première classe, *centuria prærogativa* (1). Les noms des quatre-vingt-huit cen-

(1) T.-L., XXIV, 7; XXVI, 22; XXVII, 6; Cic., *Phil.*, II, 33, § 82.

M. Belot, I, 373, constate que la prérogative semble avoir toujours été une centurie de jeunes gens : *Arniensis juniorum*, dit Tite-Live, *Veturia juniorum*, *Galeria juniorum*. M. Belot trouve la raison de cette préférence donnée à la jeunesse sur l'âge mûr dans l'idée qu'on se faisait alors de l'inspiration divine. « Le premier vote était considéré comme l'expression de la volonté des dieux (*omen*), et la jeunesse, plus passionnée et moins réfléchie que l'âge mûr, semblait, par là même, plus rapprochée de cette nature primitive que l'instinct devine, et que la raison ne comprend pas... N'était-il pas vraisemblable que l'âge n'aurait pas éteint en eux (les jeunes gens) toute étincelle de l'esprit divin, et qu'ils auraient encore quelque chose du don mystérieux de pressentir les secrets de l'avenir? » Il serait plus

turies (car les chevaliers marchaient avec la première classe), étaient placés dans une urne, *sitella*, remplie d'eau : le premier nom qui sortait désignait la centurie privilégiée. On proclamait le résultat du vote pour la centurie *prærogativa*; après la *renuntiatio*, venaient les chevaliers et les centuries de la première classe; après la *renuntiatio* de leur vote, les centuries de la seconde classe et ainsi de suite, jusqu'à ce qu'il y eût majorité. Par opposition à la centurie *prærogativa sorte vocata*, les autres se nommaient *jure vocatæ*, appelées en vertu de leur droit (Tite-Live XXVII, 6).

On voit, par ce rapide exposé, les modifications qui manquaient encore à la réforme des comices centuriates pour que cette institution fût démocratique. La classe moyenne avait remplacé la classe riche, mais l'égalité était étrangère à cet organisme savamment combiné pour que le principe fondamental de la constitution romaine reçût toujours son application : *Ne plurimum valeant plurimi*, c'est-à-dire il ne faut pas que les pauvres qui forment le plus grand nombre aient la prépondérance. Une réforme démocratique aurait supprimé les distinctions en cinq classes et fait porter la désignation de la prérogative sur toutes les centuries. Il ne paraît pas que le premier point ait préoccupé les plébéiens; mais le second fit l'objet d'une proposition émanée de Caïus Gracchus, et ainsi conçue : *Ut ex*

simple, croyons-nous, d'expliquer cette préférence accordée aux *juniores*, par un souvenir lointain de l'ancienne organisation militaire des centuries, qui faisait combattre les *juniores* au premier rang, les *seniores* formant l'armée de réserve.

confusis quique classibus sorte centuria vocarentur (1). La *rogatio* de Gracchus fut repoussée.

Ainsi la transformation des comices centuriates eut pour résultat réel de ramener ces assemblées au caractère timocratique, qui les distinguait au début et qui, peu à peu, avait fait place à l'influence patricienne. Ce n'était donc pour la plèbe qu'une demi-victoire; et, bien que les comices tributes se fussent ouverts aux patriciens, c'était là que les plébéiens se rendaient de préférence, dans ces *concilia plebis* devenus des assemblées souveraines, qui jadis avaient fait trembler l'aristocratie urbaine, et avaient réussi à lui arracher sinon l'égalité politique, du moins l'égalité civile et religieuse entre les deux ordres (2).

CHAPITRE VI.

SOUVERAINETÉ DES COMICES.

XLIX. — La souveraineté réside, à Rome, dans les comices et se manifeste sous une triple forme : législative, électorale et judiciaire. Les citoyens, assemblés au Forum ou au Champ de Mars, votent les lois, les traités de paix ou de guerre, et élisent les magistrats chargés d'en assurer l'exécution. Ces magistrats, investis de l'*imperium*, ont des pouvoirs considérables, mais limités par la durée d'une année et la responsabi-

(1) *Pseud. Sall.*, *De rep. ord.*, II, 8.

(2) « Une fusion opérée entre les *centuries ex censu et ætate* et les tribus régionales semble avoir pour but de faire prévaloir un juste milieu entre les centuries trop favorables à la richesses, et les tribus trop favorables au nombre. » Labbé, *l. cit.*, p. iv.

lité qui attend le magistrat au sortir de sa charge. Les comices jugent encore de l'appel ou *provocatio* contre une condamnation trop sévère prononcée par les magistrats.

Ainsi le peuple exerce directement le pouvoir législatif et les attributions criminelles du pouvoir ou de l'autorité judiciaire; il nomme le pouvoir exécutif, il le surveille et il le juge ; enfin, indépendamment de l'ingérence directe des comices dans les détails de l'administration, le peuple participe, en quelque façon, à la nomination du sénat, puisque, à dater du plébiscite Ovinien, les censeurs furent appelés à faire la *lectio senatus* parmi les citoyens qui avaient déjà géré des magistratures électives. « Il n'y avait, en réalité, qu'un seul pouvoir absolu dans la République, celui du peuple. Le peuple, dans les comices, pouvait défaire ce qu'avaient fait le sénat ou les magistrats; donner, prolonger ou retirer, à son gré, le commandement des provinces et des armées, déclarer la guerre, juger les officiers publics : c'était le souverain (1). »

Si on laisse de côté la Royauté, qui n'est qu'une époque de transition, l'histoire des institutions de la république romaine comprend deux grandes périodes : patricienne et patricio-plébéienne, qui se réfèrent à deux ordres de comices et à une double dévolution de la souveraineté.

PÉRIODE PATRICIENNE.

L. — Les comices par curies ne disparaissent pas avec la royauté, mais leurs attributions sont réduites

(1) Laboulaye, *Essai sur les lois crim.*, p. 74.

au profit des comices par centuries, appelés, jusqu'à la fin de la République, *maximus comitiatus*.

Le pouvoir des comices curiates se borne, au point de vue législatif, à l'*auctoritas patrum*, et, en matière électorale, au vote de la *Lex curiata de imperio*. Les curies ne paraissent pas d'ailleurs avoir abusé de ces pouvoirs au regard des décisions rendues par les centuries. Après la loi Publilia (339 av. J.-C.,) elles durent donner leur ratification par avance, une sorte de ratification en blanc, aux résolutions législatives qu'allaient voter les comices par centuries; et après la loi Mœnia (299 av. J.-C.), la *Lex curiata de imperio* devint obligatoire, comme l'*auctoritas patrum;* mais elle ne précéda pas le vote. Bientôt même, les assemblées curiates cessèrent de se réunir; elles furent remplacées par trente licteurs, en souvenir des trente curies, et furent ainsi transformées en une pure formalité.

Les comices par centuries sont alors investis de la souveraineté.

La souveraineté du peuple romain réuni tout entier, sans distinction apparente de patriciens et de plébéiens, sous le nom de *populus*, s'exerçait soit sur les affaires extérieures, soit relativement au gouvernement intérieur, soit dans le choix des magistrats, ou enfin dans le jugement des crimes capitaux. C'est là la plus large application de la souveraineté, mais non la plus absolue; car les comices par centuries eurent plus d'une fois à tenir compte de l'*imperium* du magistrat ou de l'*auctoritas* du sénat. Il faut arriver aux comices tributes pour trouver les assemblées populaires maîtresses, sans limitation, de la souveraineté.

Ce fut principalement à partir de l'institution des *co-*

militia plebis que les comices centuriates réduisirent au minimum toute influence étrangère de nature à porter atteinte à leur souveraineté. Ainsi, en 232 av. J.-C., C. Flaminius fit adopter par les comices, malgré l'opposition du sénat, une mesure toute gouvernementale, une loi agraire entièrement administrative et d'exécution. Le sénat perdit aussi son autorité indépendante en matière de relations extérieures. En 167 av. J.-C., on vit proposer directement au peuple, sans l'*auctoritas senatus*, une déclaration de guerre aux Rhodiens. Déjà à cette époque, les traités de paix et les alliances étaient également soumis aux comices par centuries (1).

Au point de vue du gouvernement intérieur, les consuls étaient chargés de l'administration, sous la condition d'une entente avec le sénat et de leur responsabilité devant les tribunaux populaires. Mais les précédents seuls ayant posé cette règle, la compétence des comices centuriates n'avait rien de limité. — En matière législative, aucun projet de loi ne pouvait être soumis aux centuries qu'en vertu d'un sénatus-consulte. César, le premier, sous son consulat, manqua à ce devoir. En outre, la loi votée par les centuries devait être ratifiée par l'assemblée patricienne des curies (*patrum auctoritas*), jusqu'à ce que la loi Publilia eût réduit cette approbation à une simple formalité.

Comme pouvoir électoral, les centuries nomment les consuls; puis, lorsque de nouvelles magistratures consulaires sont créées, telles que le tribunat consulaire et le décemvirat, elles nomment les titulaires de ces charges et les magistrats dont les pouvoirs proviennent d'un

(1) Denys, XXXVIII, 1, 2.

démembrement du consulat, les censeurs et les préteurs. Depuis la loi Mœnia, on n'exige plus que les élections faites par les comices centuriates soient confirmées et approuvées par les comices curiates. Mais le magistrat qui présidait à l'élection avait des pouvoirs considérables. Il dressait la liste des candidats ; il pouvait même refuser de proclamer le résultat du vote, et, par ce moyen, annuler la décision de l'assemblée.

Plus tard, grâce probablement aux *leges annales*, qui déterminèrent législativement les conditions d'aptitude des candidats aux diverses magistratures, l'influence du président des comices diminua et le choix des électeurs, dans les conditions fixées par ces lois, devint libre (1).

Au point de vue judiciaire, la compétence des comices centuriates a son point de départ dans la *lex Valeria de provocatione*, de 509 avant J.-C. : *Ne quis magistratus civem Romanum adversus provocationem necaret neque verberaret*. Juridiction d'appel, les centuries sont transformées en juridiction de première instance par la loi des Douze Tables, en 450 : *De capite civis nisi per maximum comitiatum ne ferunto* (2).

Le *jus provocationis* s'exerce envers tous les magistrats, à l'exception du dictateur et des consuls, quand ceux-ci sont investis d'un pouvoir quasi-dictatorial par le *senatusconsultum ultimum ; Videant consules ne quid respublica detrimenti capiat*.

Enfin, au sortir de leur charge, les magistrats étaient justiciables du peuple, et l'on sait, par l'exemple et les

(1) Les plus importantes ont été votés en 412, 214, 180, 131 et 81 av. J.-C.

(2) Willems, p. 179 et 181.

écrits de Cicéron, que cette responsabilité n'était pas purement nominale (1).

En résumé, l'*auctoritas senatus* et l'*imperium* du magistrat, qui vont d'ailleurs en s'amoindrissant, ne nous paraissent pas constituer des limitations suffisantes pour dénier la souveraineté aux comices par centuries (2).

Nous conclurons donc, avec la majorité des auteurs, Mommsen, Becker, Marquardt et Madvig, que, même durant la période patricienne, le gouvernement de la république romaine doit être considéré comme démocratique (*lato sensu*) et le peuple comme souverain.

PÉRIODE PATRICIO-PLÉBÉIENNE.

LI. — Ce double caractère va s'accuser plus nettement dès l'établissement des assemblées plébéiennes. Nous ne trouvons plus ici l'*auctoritas senatus* ni l'*auctoritas patrum*. Si parfois le sénat intervient en matière de plébiscites, c'est bien moins pour ajouter à ces actes une formalité superflue que pour constater un fait accompli qu'il n'a pu empêcher. Citons, à titre d'exemples, comme rentrant dans cette classe, les plébiscites Canuléien et Licinien (3). Mais nous voyons que de nombreux plébiscites sont votés sans l'assentiment du sénat, et que leur validité ne fut jamais contestée : dans ce cas se trouvent les plébiscites de *unciario fœnore*

(1) Laboulaye, *Essai sur les lois criminelles des Romains concernant la responsabilité des magistrats* : notamment l. 1, 2e section, ch. 2 et 3 ; l. II, 2e sect., ch. 15 et 16.

(2) C'est l'opinion de Rubino (*Unters.*, p. 14 et s.), adoptée par M. Mispoulet, I, 214.

(3) Mispoulet, I, p. 210, notes 16 et 18.

(T. L., VII, 16), avant la loi Publilia ; *de tribunis militum et decemviris navalibus* (T. L., IX, 30), et le plébiscite Ogulnien (T. L., X, 6-9) avant la loi Hortensia.

Quant à l'*auctoritas patrum* donnée par les comices curiates, les textes n'en font jamais mention qu'au regard des comices par centuries, et non à l'encontre des assemblées par tribus (1).

M. Mispoulet remarque que, le jour où les comices tributes ont conféré des pouvoirs nouveaux analogues aux anciennes magistratures *cum imperio*, on a dû investir l'élu de l'*imperium* en vertu d'une *lex curiata*, œuvre des trente licteurs (Cicéron, *De lege agr.*, II, 11-12) ; mais cette loi n'étant plus alors qu'une simple formalité, on ne saurait conclure de là qu'il fallait aussi recourir aux curies (*patrum auctoritas*), à l'époque où la loi curiate était une réalité.

L'indépendance des comices tributes n'est pas moins grande vis-à-vis des magistrats. Les attributions considérables des assemblées plébéiennes, en matière électorale, n'ont point été conquises aux dépens des comices

(1) *Id. ibid.*, p. 200, note 24. Cic., *De dom.*, 14 ; T.-L., VI, 41 ; VIII, 12.

Le droit d'intercession pouvait être exercé par les tribuns à l'égard des comices par curies auxquels les patriciens seuls prenaient part. Cette solution répond au but de l'institution des tribuns et se concilie avec les autres droits qui leur furent reconnus. Elle est justifiée par un passage très précis de Cicéron (*De leg. agr.*, II, 12) et par un autre de Titre-Live qui nous paraît devoir être interprété dans le même sens (IV, 43). Nous ne connaissons aucun texte qui puisse lui être opposé. Il résulte de là que les comices par curies ne pouvaient pas aussi facilement neutraliser les décisions des autres comices que le prétendent des écrivains modernes. Servais, *loc. cit.*, p. 26.

centuriates qui ont conservé leurs attributions primitives, mais surtout aux dépens des magistrats supérieurs. Ainsi, tout ce que perd l'*imperium* consulaire, en ce qui concerne la nomination des magistrats inférieurs, c'est le peuple des tribus qui le gagne. Et par là, les assemblées tributes aident encore puissamment à maintenir et à affirmer le principe de la souveraineté du peuple.

Quand on entre dans le détail des attributions des assemblées plébéiennes, il faut distinguer les *concilia plebis* et les *comitia tributa*.

Les *concilia plebis*, présidés par un membre du collège des tribuns, désigné par le sort, nomment les tribuns de la plèbe et les édiles plébéiens, avant comme après le plébiscite de Publilius Volero (471 av. J.-C.), lequel donne à cette désignation une sanction officielle (1). En matière législative, ils votent les *plebiscita* proprement dits, qui n'ont de valeur obligatoire qu'à l'égard des plébéiens. Ils sont aussi appelés à décerner le triomphe (2) et à accorder la prorogation aux magistrats en charge.

Les *comitia tributa*, à partir de la loi Hortensia, forment en fait les véritables assemblées souveraines du peuple romain. En matière d'élections, ces comices, pré-

(1) Cicéron et Denys d'Halicarnasse paraissent attribuer aux curies la première élection des tribuns sur le mont Sacré. V. la réfutation de cette opinion dans le *Dict. des ant.*, etc., v° *Comitia*, p. 1381, et autorités citées aux notes 153-155.

(2) C'était au Sénat qu'il appartenait d'accorder le triomphe, probablement à cause de ses pouvoirs en matière de finances (Polybe, VI, 15); mais, de bonne heure, les *concilia plebis* se sont arrogé ce droit (T.-L., III, 63; X, 37; Suet., *Tib.*, 2).

sidés par un consul (1), nomment les questeurs depuis 447 avant J.-C. ; les édiles curules depuis leur institution en 367, et les magistrats inférieurs, *magistratus minores*, qui étaient d'abord désignés par le roi et ensuite par les consuls et les préteurs. Parmi les *magistratus minores* ou *viginti sex viri*, il faut ranger le *præfectus urbi*, les *decemviri perduellionis*, les *triumviri capitales* et *monetales*, quatre préfets d'Italie, les *quatuorviri viis in urbe purgandis*, etc., et, en outre, des commissions chargées, par sénatus-consulte, d'un pouvoir spécial pour une affaire administrative : *Triumviri agris dandis, assignandis, Duumviri ædi dedicandæ*, etc.

Dès l'année 363 avant J.-C., on voit les tribus élire les tribuns des quatre légions urbaines : quinze en 311, et tous les vingt-quatre en 383 ; les généraux conservèrent le choix dans les autres légions.

Ce sont encore les tribus qui, sous la présidence d'un membre du collège des pontifes, constituent les *comitia sacerdotum* et procèdent, depuis 104 avant J.-C., à l'élection du grand-pontife et des prêtres. Il convient de noter que, dans ces comices, l'élection a lieu à la minorité des tribus, dix-sept tirées au sort parmi les trente-cinq. Cicéron, *De leg. agr.*, II, 7, § 18, donne la raison suivante de cette particularité : *Quod populus per religionem sacerdotia mandare non poterat, ut minor pars populi vocaretur.*

La juridiction criminelle, que les *concilia plebis* avaient exercée de bonne heure, leur fut assurée par une

(1) Aulu-Gelle, XIII, 15 ; T.-L., III, 64, VI, 20 ; VII, 5 ; IX, 30 ; XLII, 31 ; Cic. *Ad Attic.*, IV, 3 ; *Ad Fam.*, VII, 30 ; *Ad Rull.*, II, 7 ; *Pro Rab. perd.*, IV, 12.

loi antérieure à 475 av. J.-C. (1). Mais déjà les plébéiens, se fondant sur les *leges sacratæ* de 494, s'étaient arrogé à différentes reprises le droit de juger des causes capitales dans leurs assemblées. Le premier procès de ce genre fut celui de Coriolan en 491. Nous avons vu que cette attribution fut enlevée par la loi des Douze Tables (en 450) aux réunions de la plèbe. Dès lors, les plébéiens n'exercent plus que la juridiction criminelle qui aboutit aux amendes. Mais ces amendes étaient souvent considérables, bien que l'usage, le *mos majorum*, transgressé quelquefois par les comices souverains, ne permît de condamner qu'à une somme inférieure à la moitié de la fortune de l'accusé, *minoris partis familiæ*. Ce genre d'accusation devait être très fréquent, si nous en jugeons par les exemples nombreux rapportés par Tite-Live (XXV, 3; XXVI, § 3; XXXVII, 57, 88; XLIII, 8).

Ce fut une arme politique entre les mains des tribuns, et un moyen efficace d'appliquer le principe de la responsabilité des magistrats civils ou militaires à la sortie de leur charge (2).

Au point de vue législatif (3), les plébiscites votés par les comices tributes eurent définitivement, à partir de la loi Hortensia, les caractères et la force obligatoire des *leges*. Leur objet pouvait être multiple et n'avait

(1) Lydus, I, 38, 44; Denys, IX, 44, 46; Huschke, *Die multa und Sacram.*, Leipzig, 1874, p. 460 et suiv.

(2) Laboulaye, *Essai sur les lois crim.*, p. 96 à 112 et 261; Willems, p. 177 et suiv.

(3) T.-L., III, 63; XXVI, 21; XXXIII, 10; Gaius, II, §§ 225-228; III, § 210. T.-L., II, 25; IV, 30; V, 27, 28; VII, 38; VIII, 21; XXVII, 5; XXXVIII, 36.

rien d'absolument déterminé. Aussi n'a-t-on pu établir aucune distinction entre les lois centuriates et les lois tributes. La plupart des plébiscites, dans le principe, tendaient à un but politique. On voit des plébiscites accorder un triomphe, statuer sur un traité de paix, sur le commandement à donner au jour du triomphe, sur les dispenses (*privilegia*) de certaines lois, et réaliser progressivement l'égalité entre patriciens et plébéiens : lois Liciniæ, Canuleia, Ogulnia, Atilia Marcia, Domitia, Tabellariæ. Plus tard, quand l'évolution politique de la plèbe se fut accomplie, ils eurent trait, en grand nombre, au droit privé; telles furent les lois Furia testamentaria, Voconia, Falcidia, Aquilia, Atinia, Cincia. Les plébiscites s'occupèrent non seulement de l'intérêt politique du peuple, mais encore de son intérêt matériel : c'est dans ce sens que furent votées les *leges agrariæ frumentariæ*, et d'autres lois moins importantes sur la monnaie, sur les mesures, et même en matière d'impôt.

Enfin, les comices par tribus concédaient le droit de cité et avaient un droit de confirmation pour les traités de paix.

CONCLUSION.

LII. — Ainsi la souveraineté du peuple, qui avait apparu au début dans les comices curiates, se manifeste dès les premières années de la République dans les comices centuriates et se révèle dans son entier développement avec les comices tributes, suivant dans ses progrès l'évolution démocratique et l'extension du droit de suffrage. Aux membres actifs des *gentes* patriciennes

sont venus se joindre de nouveaux électeurs : d'abord les propriétaires fonciers, les citoyens des classes moyennes, puis la plèbe, et enfin les Italiens, moyennant certaines restrictions, tirées d'un arrangement ingénieux et d'une répartition arbitaire.

Est-ce à dire que Rome ait jamais connu le gouvernement démocratique? Non, sans doute. Sa constitution tout aristocratique méconnaissait l'égalité et la liberté. Sans parler des peuples vaincus qui, en dehors de l'Italie, faisaient partie de l'Etat romain à un point de vue passif, comme sujets, non comme membres, on trouvait, dans l'enceinte même de Rome, des hommes privés de tout droit et que, pendant longtemps, on avait regardés comme des choses; c'étaient les esclaves. Les guerres serviles auraient dû éclairer l'aristocratie romaine, comme le fit la guerre sociale, qui se termina par la concession du droit de cité aux Italiens. Mais l'esclavage était nécessaire pour le maintien de la souveraineté et du gouvernement direct. L'esclavage fut conservé.

LIII. — L'esprit de défiance qui anima toujours les Romains à l'égard des institutions représentatives fut la cause première de la chute de la République. « Rome ne » périt, » selon la parole de Montesquieu, « que pour » avoir trop tôt achevé son œuvre (1). » Conforme aux idées antiques sur la souveraineté, le gouvernement direct n'était plus possible depuis que la *civitas romana* avait conquis le monde (2). Avec les droits souverains personnellement exercés par chaque citoyen sur le Forum,

(1) Montesquieu, *Grandeur et décadence des Romains*, ch. IX.
(2) Maynz, I, p. 249.

avec les élections annuelles faites au Champ de Mars, avec les lois discutés au *comitium*, la justice rendue au prétoire, les augures pris au Capitole, comment faire entrer soixante millions de provinciaux dans le cercle étroit de la constitution romaine? En Italie même, est-ce que les citoyens des colonies et des municipes pouvaient être désireux d'assister à ces comices qui n'avaient d'intérêt que pour l'habitant de Rome? « Une » révolution était donc inévitable, » dit M. Duruy (III, p. 676); « mais les Romains, n'ayant pas changé à » temps leur constitution de cité contre une constitution » d'empire, perdirent l'une avant de s'être donné l'au- » tre, et, sans lois, sans mœurs, se trouvèrent tels qu'un » vaisseau qui n'a plus ni ancres ni boussole, abandon- » nés à toutes les aventures. »

Et cependant, à cette même époque, le sénat était devenu, par sa composition, une assemblée représentative. Ouvert aux plébéiens qui avaient géré une magistrature élective, il avait attiré dans son sein les Italiens qui avaient été décurions dans leurs municipes. Pour qu'il eût été véritablement un corps représentatif, il n'eût été besoin que d'en accorder l'accès aux représentants des provinces.

Malheureusement, le sénat ne comprit pas le rôle élevé qu'il pouvait jouer dans la constitution renouvelée. En proie aux divisions et aux factions, il ne voyait dans les provinces qu'une proie facile à jeter en pâture aux chefs cupides de l'aristocratie ou de la plèbe romaine. Peut-être d'ailleurs n'eût-on pas consenti à laisser au sénat, avec l'*auctoritas* des premiers siècles, des attributions encore plus étendues. Car les comices tributes venaient d'affirmer d'une manière éclatante leur souve-

raineté entière et de proclamer bien haut leur liberté à la veille de connaître la servitude.

LIV. — Quant au sens de la révolution qui se préparait, il ne pouvait être douteux. L'histoire de la fondation de l'Empire débute par une réforme militaire, et c'est Marius qui en fut l'auteur.

Nous avons vu la connexité intime qui rattachait, sous la Royauté et durant les premières années de la République, la politique à l'armée, le corps des citoyens au corps des soldats, les droits politiques aux obligations du service militaire. Ce rapport fut rompu sous Marius, plutôt par la force même des choses que par la volonté de ce soldat qui n'était pas un homme politique. La classe moyenne, épuisée par l'œuvre de la conquête, ne fournissait plus assez d'hommes pour remplir les légions (1); l'aristocratie, amollie par les richesses des provinces pillées, demandait à recueillir les fruits de la guerre, non à en supporter les charges ou les périls. Marius, élu sept fois consul, appela les pauvres dans les rangs de l'armée et les ouvrit aux prolétaires. Les anciennes conditions de fortune furent supprimées ; toutes les distinctions fondées sur la richesse ou la pauvreté disparurent. L'armée devint un corps absolument démocratique.

(1) «... Depuis la fin de la première guerre punique, pas une seule tribu nouvelle n'a été formée. Qui remplaçait cependant les prisonniers de la seconde guerre punique, les soldats restés sur les champs de bataille de Cannes, de Trasimène et de Zama, dans les gorges de l'Espagne, dans les terres fangeuses de la Cisalpine, en Grèce, en Asie et jusqu'au pied de l'Atlas? Des affranchis, des Siciliens, des Africains, des Grecs, qui apportaient leur corruption avec tous les vices de l'esclavage. » Duruy, *Histoire des Romains*, II, p. 306. — H. Passy, p. 273 et suiv.

Dès ce jour, l'accord cessa entre la constitution politique et la constitution militaire. En dépit des révolutions et des réformes, les comices, de patriciens devenaient timocratiques, de timocratiques, favorables aux classes moyennes; jamais ils n'étaient franchement démocratiques. Le droit de suffrage, étendu à quelques-uns, non à tous, était d'ailleurs accordé aux plébéiens d'une manière plutôt nominale que réelle.

Dans l'armée, au contraire, c'était la classe pauvre qui dominait, par le nombre et par le courage.

Les légions n'étaient plus l'image des comices; les réunions militaires ne ressemblaient plus aux assemblées politiques. Dans l'Etat, nous trouvons le régime républicain et aristocratique; dans l'armée, l'égalité avec l'obéissance aux ordres d'un chef, c'est-à-dire le régime monarchique.

Marius fit une autre innovation; il engagea des volontaires. Avant lui, on n'avait eu recours à cette sorte d'enrôlement que dans les moments de crise, lorsqu'on déclarait le *tumulte* et qu'on armait jusqu'aux esclaves. (En principe, on était soldat en vertu de la loi et parce qu'on était citoyen; tout homme qui faisait partie des classes était nécessairement soldat). A partir de ce moment, le service militaire ne fut plus un devoir envers la patrie, et devint un métier, un moyen de vivre, un moyen de s'enrichir par la solde et surtout par le butin. Les prolétaires accoururent en foule dans les rangs de l'armée nouvelle et se séparèrent si complètement des citoyens, qu'ils regardèrent comme une injure la dénomination de *Quirites*, qui réunissait jadis, sous une appellation commune, les citoyens et les soldats.

Ils oublièrent la patrie (1) ; ils ne connurent plus que leur chef, dispensateur des grades, des récompenses, de l'argent ; plus que l'aigle militaire, qui avait remplacé, à la hampe des étendards, l'emblème sacré, représentant l'ancienne religion de la cité et empreint d'un caractère national.

La fortune des soldats fut liée à celle du général. C'était leur intérêt que l'*imperator* fût tout puissant dans Rome, afin qu'il eût beaucoup d'or et de terres à donner ; c'était leur intérêt qu'il se rendît maître de l'Etat, et qu'il s'emparât de la République pour la distribuer à ses légionnaires.

Après soixante années de désaccord et de lutte entre les institutions militaires et les institutions civiles, ce furent celles-là qui l'emportèrent. Dans ce duel de plus d'un demi-siècle, Marius, Sertorius et César furent tour à tour les champions de l'armée et des prolétaires exclus des comices. Octave enfin eut raison de l'oligarchie romaine, et l'empire fut proclamé (2).

(1) « Il était facile aux généraux romains d'acquérir sur les légions qu'ils commandaient une influence sans bornes. La loi elle-même leur conférait un pouvoir dictatorial. Seuls, ils distribuaient les avancements, les châtiments et les récompenses. Maîtres des provinces dont ils avaient la garde, ils les administraient, les pressuraient à leur gré, et ceux d'entre eux qui, doués de talent militaire, ne marchandaient pas aux soldats leur part des dépouilles des vaincus, en obtenaient promptement la confiance et l'attachement. » H. Passy, p. 279.

(2) « Ainsi tomba le gouvernement oligarchique ; il fut renversé, non par un parti populaire, mais par des soldats. Aussi ce qui le remplaça ne fut-il pas le régime démocratique : ce fut un régime semblable à celui qui prévalait dans l'armée. Le mot *empire*, qui désigna le nouveau pouvoir, était le terme qui désignait auparavant le commandement militaire, et le titre d'empereur ne signifiait pas

LV. — Les comices disparurent avec la République, non pas immédiatement à la vérité : car, rendant un hommage hypocrite à la souveraineté populaire, l'empereur fit voter par les comices la *Lex regia*, en vertu de laquelle le peuple abdiquait entre les mains du prince tous ses pouvoirs. Mais les comices n'avaient plus de raison d'être : leur place n'était pas dans l'organisme nouveau, dans la constitution impériale, qui transférait à un seul la souveraineté.

La liberté politique fut supprimée par l'Empire, non la liberté individuelle, qui n'existait pas auparavant. Si l'on excepte quelques citoyens honnêtes et désintéressés, parmi lesquels il convient de citer Cicéron au premier rang, le gouvernement républicain ne fut regretté que par la caste aristocratique ou la faction des riches plébéiens (1). Mais les pauvres, les prolétaires, les *humbles*, selon l'expression de Tite-Live, les Italiens et les provinciaux accueillirent avec joie le régime nouveau qui les délivrait d'une oligarchie égoïste, cupide, et

autre chose que chef d'armée... Dans ce duel de soixante ans entre l'armée et l'Etat, l'armée vainquit, elle s'empara de l'Etat, et son chef devint le souverain. » *Revue des Deux-Mondes*, 15 nov. 1870, Fustel de Coulanges.

(1) « Depuis l'époque des Gracques, on peut prévoir l'avénement de la monarchie. C'est là le résultat fatal auquel doivent aboutir les fréquentes inconstitutionnalités des chefs des deux partis, démocratique et aristocratique. Le tribunat conférait des pouvoirs considérables... Pour être un véritable monarque, il manquait au tribun deux choses : premièrement l'assentiment assuré de ses collègues, et ensuite la durée indéfinie de sa magistrature. Les Gracques, pour faire triompher leurs idées, tentèrent de réaliser ce but en se faisant réélire continuellement et en supprimant toute opposition de la part des collègues. Bien que cette tentative ne dût pas réussir, le tribunat n'en resta pas moins une puissance redoutable à laquelle eurent re-

d'un despotisme d'autant plus oppresseur qu'il était collectif, c'est-à-dire mobile et affranchi, dans la personne des tribuns et des dictateurs, de toute responsabilité réelle.

cours, par la suite, tous les ambitieux qui rêvèrent le pouvoir absolu...

» Le parti aristocratique ne respecta pas mieux l'ancienne constitution. Pour lutter contre ses adversaires, il essaya de rétablir illégalement la puissance dictatoriale sous le nom de *senatusconsultum ultimum*. Sylla s'empara du pouvoir suprême avec le titre de dictateur. La dictature ne rappelait que de nom l'ancienne magistrature républicaine : elle lui conférait le pouvoir absolu pour une durée indéfinie. » Mispoulet, I, 234. — Ce fut également comme dictateur que César exerça sa toute-puissance. Quant à Octave, il craignit de réveiller les susceptibilités de ses contemporains en rétablissant la dictature, abolie à la mort de César, et trouva l'équivalent de cette magistrature suprême dans le titre d'*imperator* et la puissance tribunicienne à vie. — V., en outre, Servais, *loc. cit.*, p. 14, 15, 138.

DROIT FRANÇAIS

DE LA

REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

DANS UN GOUVERNEMENT REPRÉSENTATIF

Du système représentatif, nous avons le mot et l'idée ; mais la chose nous fait défaut.

E. NAVILLE.

Dans une démocratie réellement égale, tout parti, quel qu'il soit, serait représenté dans une proportion, non pas supérieure, mais identique à ce qu'il est. Une majorité d'électeurs devrait toujours avoir une majorité de représentants ; mais une minorité d'électeurs devrait toujours avoir une minorité de représentants.

J. STUART MILL.

Le but de l'élection est de donner la représentation et l'image fidèle du pays résumée dans une assemblée. Les chambres représentatives sont un miroir, qui est utile en raison de l'exactitude de l'image qu'il reproduit.

DUC D'AYEN.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GÉNÉRAUX

Anonyme, *Le Suffrage universel*, étude comparée des diverses législations électorales. Paris, Larose et Forcel, 1883.

Caro (E.), *La vraie et la fausse démocratie* (*Revue des Deux-Mondes*, 1er juin 1870).

Guizot, *Histoire parlementaire de la France*, t. I, Paris, Michel Lévy, 1863. — *Histoire des origines du gouvernement représentatif*. Paris, Didier, 1851.

Anatole Leroy-Beaulieu, *Etudes politiques et religieuses : les mécomptes du libéralisme* (*Revue des Deux-Mondes*, 15 mai 1883).

E. Masseras, *Le scrutin de liste et le scrutin d'arrondissement* (*Nouvelle Revue*, 1er mars 1881).

Molinier, *Cours élémentaire de droit constitutionnel*. Paris, Rousseau, 1re partie, 1885.

De Parieu, *Principes de la science politique*, 2e édition. Paris, Sauton, 1875.

Vte Philibert d'Ussel, *La Démocratie et ses conditions morales*, ouvrage couronné par l'Académie des sciences morales et politiques. Paris, Plon, 1884.

A. de Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique*, 8e édition. Paris, Gosselin, 1840.

TRAITÉS SPÉCIAUX

Aubry-Vitet (E.), *Le Suffrage universel dans l'avenir* (*Revue des Deux-Mondes*, 15 mai 1870).

Duc d'Ayen, *De la représentation des minorités*. Paris, Dentu, 1870.

Walter Baily, *Proportionnal representation in large constituencies*, Londres, William Ridgway, 1872.

Béchaux (A.), *Le Scrutin de liste proportionnel.* Paris, Guillaumin, 1885.

M[is] de Biencourt, *Le Suffrage universel et le droit des minorités* (*Le Correspondant*, 10 juin 1870).

Louis Blanc, *Lettres adressées d'Angleterre au journal le Temps.* Août 1859 (*Extraits reproduits par Th. Hare, The Election of representatives, Appendice J*).

Bluntschli, *La Politique* (trad. A. de Riedmatten). Paris, Guillaumin, 1879, l. VIII, ch. 4 ; l. X, ch. 3.

Bluntschli, *Le droit public général* (trad. A. de Riedmatten). Paris, Guillaumin, 1881, l. II, ch. 4, 5.

Bluntschli, *Théorie générale de l'Etat* (trad. A. de Riedmatten). Paris, Guillaumin, 1877, l. VI, ch. 22 et 23.

De Borda, *Mémoire sur les élections par scrutin*, présenté à l'Académie des sciences le 16 juin 1770 (*Histoire de l'Académie des sciences*, année 1781, p. 657).

Borély, *Nouveau système électoral. Représentation proportionnelle de la majorité et des minorités.* Paris, Germer-Baillière, 1870.

Boullay (Charles), *La réforme du suffrage universel : la représentation des minorités.* Grenoble, Baratier et Dardelet, 1882 (Extrait de la *Revue catholique des institutions et du droit*).

Brelay, *L'équité électorale* (*Journal des Economistes*, 1880). — *La représentation des intérêts dans les municipalités* (*Economiste français*, mai 1884).

Brunialti (Attilio), *Liberta e democrazia, studi sulla giusta rappresentanza di tutti gli elettori*, 2[e] édit., Milan, Trèves, 1880.

Bulletin de la Société de législation comparée, mars 1873 ; janvier 1881 ; mai et juillet 1884 ; février et mai 1885.

Bulletin de la Société française pour l'étude de la représentation proportionnelle. Paris, fascicules 1 (juillet 1884) et 2 (décembre 1884).

Gustave Burnitz et Georges Varrentrapp, *Système de représentation proportionnelle de la majorité et des minorités, Méthode bei jeder art von Wahlen*, etc. Francfort-sur-le-Mein, Sanerlander's Verlag, 1863.

Cantagrel, *Proposition de loi concernant les dispositions à introduire dans la loi électorale pour que la chambre des députés soit la représentation exactement proportionnelle des opinions du corps électoral* (*Journal officiel de la République française*, 2 décembre 1880, Chambre, p. 11804 à 11807).

Camille de Chancel, *Un projet de scrutin échelonné* (*Revue politique et littéraire*, 26 juillet 1873).

Condorcet, *Œuvres complètes*, t. XII, p. 427 ; t. XIII, p. 239; t. XVIII, p. 51, 240, 285, 363. Paris, 1804.

Le Correspondant, 25 septembre 1871.

Droop, *On the political and social effects of different methods of electing representatives*. Londres, William Maxwell and Son, 1869.

Carlo Ferraris, *La rappresentanza delle minoranze nel parlamento*, Turin, 1870.

Fouillée (Alfred), *La philosophie du suffrage universel* (*Revue des Deux-Mondes*, 1er septembre 1884).

Furet, *Majorités et minorités : réforme du suffrage universel* (*Journal des Economistes*, 1869).

Genala (Francesco), *Della liberta e equivalenza dei suffragi nelle elezioni ovvero della proporzionale rappresentanza delle maggioranze et minoranze*. Milan, Vallardi, 1871.

Emile de Girardin, *Questions de mon temps*, t. VIII. Paris, 1859. — *Unité de collège, abolition des zones électorales, bulletin uninominal*. Paris, Michel Lévy, 1874.

Godin, *La réforme électorale et la revision constitutionnelle*, 1884, librairie du *Familistère* à Guise (Aisne).

Ed. Gonin, *Le Scrutin de liste avec répartition proportionnelle*. Lausanne, Bridel, 1881.

Hare (Thomas), *The election of representatives parliamentary and municipal*, Fourth edition. London, 1873, Longmans, Green, Reader and Dyer.

F. Hérold, *Un projet de loi électorale*. Paris, E. Thorin, 1870.

E. Laboulaye, *Histoire de la constitution des Etats-Unis*, t. III, 6e édition. Paris, Charpentier, 1876.

De Marcère, journal *Le National* (15 décembre 1884).

A. Morin, *De la question électorale dans le canton de Genève*, 2e édit. Genève, Cherbuliez, 1869.

Ernest Naville, *La question électorale en Europe et en Amérique*. Genève, 1867. — *La réforme électorale en France*. Paris, Didier, 1871. — *Les progrès de la réforme électorale en 1873*, Genève, Carey, 1874. — *Les progrès de la réforme électorale en 1874 et 1875*. Paris, Sandoz et Fischbacher, 1876. — *De la Démocratie représentative*, mémoire présenté à l'Académie des sciences morales et politiques, 1881.

Guido Padeletti, *Teoria delle elezioni politiche*, in-4o. Naples,

1870 (Ouvrage couronné en janvier 1868 par l'Académie des sciences morales et politiques de Naples).

Pernolet, Discours prononcés à l'assemblée nationale (séances des 25 et 29 novembre 1875). — *Amendement au projet de loi municipale*. Paris, Blot, 1881 (*Journal officiel* du 16 novembre 1880). — *Petite réforme capable de grands résultats*. Paris, Blot, 1884.

Prévost-Paradol, *La France nouvelle*. Paris, Lévy, 1876, 2e édition, l. I; l. II, ch. 1 et 3.

John Stuart Mill, *Considerations on representative government*. People's edition. London, Longmans, Green, Reader, and Dyer, 1884. Trad. française de M. Dupont-White, 2e édit. Paris, Guillaumin, 1865.

Palma (Luigi), *Corso di diritto costituzionale*, Firenze, 1884, 3e édit., vol. II, partie II, section I, ch. 4.

Propositions de loi en faveur de la représentation proportionnelle, déposées au Parlement français par MM. Mortimer-Ternaux (avril 1871), Paul Bethmont (février 1874), Pernolet (mars et novembre 1875), De Gasté, Eymard-Duvernay et Cantagrel (1881), Pieyre, Courmeaux, Bienvenu (1884-1885).

La Représentation proportionnelle, revue mensuelle, Bruxelles, années 1882, 1883, 1884, livraisons de janvier à juin 1885.

Saint-Girons, *Manuel de droit constitutionnel*, ch. VII. Paris, 1884, Larose et Forcel.

Severin de la Chapelle, *Le Scrutin de liste et la représentation proportionnelle*, précédé d'une lettre de M. Jules Simon. Guingamp, Le Goffic, 1884.

Jules Simon, *Les Minorités* (journal *Le Matin*, 12 décembre 1884).

Voir, en outre, de nombreux articles dans la presse quotidienne, notamment : *La Décentralisation* de Lyon, juin, juillet 1869 ; *La France*, novembre 1875, 1881, 13 février 1883 ; *Le Soleil*, juin 1881, 1882, nov. déc. 1883 ; 30 mai, 17 novembre, 18 décembre 1884 ; *La Gazette de France*, 13 et 14 mai 1881 ; *Le Parlement*, 1881, 1882 (14 mai 1882) ; *Le Rappel*, 3 et 10 février 1885 ; *Le Soir*, nov. déc. 1883; *La Ligue*, décembre 1884 ; *Journal de Marseille*, 19 décembre 1884 ; 21 janvier ; 4, 13, 18, 27 février ; 6, 11 mars 1885 ; etc., etc.

PRÉFACE

Nous venons d'étudier l'organisme constitutionnel des Etats de l'antiquité, et nous avons vu que le gouvernement des peuples anciens, notamment celui du peuple romain, était le gouvernement direct du pays par les citoyens réunis dans les comices.

Les Etats modernes, au contraire, ont adopté le gouvernement représentatif, le gouvernement du pays par des délégués, par des mandataires élus, les citoyens exerçant ainsi une sorte de droit ou de fonction gouvernementale indirecte.

« Gouvernement représentatif, » dit Stuart Mill, « signifie que la nation tout entière, ou du moins une » portion nombreuse de la nation, exerce, par l'entre- » mise de députés qu'elle nomme périodiquement, le » pouvoir du contrôle suprême, pouvoir qui, dans toute » constitution, doit résider quelque part. »

Nous nous proposons de montrer que les peuples modernes, après avoir accepté le principe du gouvernement représentatif, s'efforcent de l'appliquer dans son sens le plus large en appelant, non pas seulement une portion nombreuse de la nation, mais la nation tout entière, au droit d'élire les représentants. Ces aspirations démocratiques ont modifié profondément les conditions

des élections telles qu'on les concevait autrefois. Nous rechercherons quelle doit être la portée de ces modifications au point de vue du droit des minorités, au point de vue de la représentation de la majorité et des minorités.

Nous établirons que, dans une démocratie représentative, l'assemblée des députés élus au suffrage universel n'est vraiment représentative que si elle compte parmi ses membres des représentants de tous les partis, de toutes les opinions, de tous les intérêts de la nation. « Les assemblées représentatives, » disait Mirabeau le 30 janvier 1789, « peuvent être comparées à des » cartes géographiques qui doivent reproduire tous les » éléments du pays avec leurs proportions, sans que » les éléments les plus considérables fassent disparaître » les moindres. »

Ces principes posés, nous prouverons que la législation actuelle ne consacre pas la représentation proportionnelle, et que nos lois électorales sont en contradiction avec l'essence même de la démocratie représentative.

Nous étudierons ensuite les principaux systèmes proposés en vue de réaliser soit la représentation des minorités, soit la représentation proportionnelle, et nous terminerons par l'exposition d'un système pratique et raisonné de représentation proportionnelle de la majorité et des minorités.

DE LA
REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE
DANS UN GOUVERNEMENT REPRÉSENTATIF

CHAPITRE PREMIER.

DE LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE.

I. — Si l'on considère les étapes successives, réformes pacifiques ou révolutions violentes, qu'ont franchies depuis un siècle, dans la large voie du progrès, les diverses nations civilisées, et en particulier la France, on est frappé de deux faits qui se dégagent du flux des passions et du reflux des réactions, comme deux phares lumineux, émergeant immuables de l'océan mobile.

Ces deux faits sont les suivants :

1° L'Etat moderne est un gouvernement représentatif ;

2° L'Etat moderne tend à devenir une démocratie représentative.

Et, pour résumer en une seule ces deux propositions,

nous dirons : le suffrage universel marque la dernière phase de l'évolution représentative et démocratique.

Républicaines ou monarchiques, les constitutions de l'ancien monde et du monde nouveau consacrent le gouvernement du pays par le pays. De quelque côté que nous tournions les yeux, que voyons-nous? Partout, sauf de rares exceptions, « le régime représentatif, qui fait aux » populations une part pour la gestion de leurs intérêts, » se fonde et prend une extension de plus en plus grande. »

« La Russie est le seul grand Etat dans lequel le » système représentatif n'est pas établi, quant au pou- » voir politique, et, si ce vaste empire n'a pas encore » une constitution, c'est sans doute à cause de l'état » social des populations si diverses qu'il embrasse et » dont les mœurs, l'état de culture intellectuelle, les » croyances religieuses, les besoins, offrent des diffé- » rences si profondes (1). »

On doit signaler encore, pour l'Europe, l'absence de Chambre représentative dans le Montenegro et la Turquie. La formation récente du Montenegro et la crise aiguë que traverse la Turquie, expliquent suffisamment cette anomalie. Il y a même lieu de remarquer qu'une constitution ottomane, promulguée sous le règne du sultan Abdul-Hamid II, le 23 décembre 1876, instituait un parlement composé d'un sénat nommé à vie et d'une chambre des députés élue. Malheureusement, la guerre que la Turquie eut à soutenir contre la Russie empêcha que ce premier essai d'un gouvernement parlementaire

(1) Molinier, *Cours élém. de dr. const.*, 1re partie, p. 2, 104, 106.

n'eut les suites qu'on était en droit d'espérer de l'acquiescement de la Porte à l'entraînement général des nations européennes vers le régime représentatif.

Chez tous les autres peuples de la vieille Europe, le principe du gouvernement du pays par le pays est depuis longtemps admis.

Le Nouveau Monde, de son côté, nous présente au nord sa grande fédération de trente-sept Etats unis, qu'on peut regarder en Amérique, ainsi que l'Angleterre en Europe, comme la terre classique du gouvernement représentatif. Dans l'Amérique du Sud, nous trouvons l'empire du Brésil avec une assemblée délibérante, nommée à l'élection, et des républiques nombreuses, souvent agitées, mais au sein desquelles est admis le principe qui place l'exercice de la souveraineté dans les mains du peuple. Il n'est pas jusqu'à l'Océanie où n'aient pénétré, avec les bienfaits de la civilisation, des organismes politiques qui se rapprochent de ceux des peuples Européens. Tantôt ce sont des peuplades indépendantes, telles que les Polynésiens des îles Sandwich, tantôt ce sont des colonies anglaises ou des pays soumis au protectorat de la Grande-Bretagne (Nouvelle-Zélande, Tasmanie, Australie), qui votent des constitutions écrites et adoptent le régime de la représentation.

A côté de cette diffusion des institutions représentatives, il convient de noter, chez les nations qui les possèdent déjà, une propension commune à les développer, soit dans leurs attributions, soit dans leur principe. Nous laissons de côté, comme étrangère à notre étude, la première de ces extensions qui se traduit par l'autorité de plus en grande, par la prédominance peut-être trop exclusive, du pouvoir législatif, du pouvoir parle-

mentaire, sur les autres pouvoirs de l'Etat. Nous nous attacherons à la seconde, qui est la caractéristique des tendances démocratiques du dix-neuvième siècle et marque l'acheminement progressif, lent parfois, irrévocable toujours, des peuples modernes vers l'universalité du droit de suffrage.

A ce point de vue, il n'est pas d'histoire plus intéressante ni plus instructive que celle de l'Angleterre inaugurant pour la première fois, au treizième siècle, le régime représentatif avec des députés en nombre restreint, élus par un petit groupe de privilégiés (1), et adoptant plusieurs siècles après, en 1885, un système électoral qui s'éloigne de moins en moins du suffrage universel. De même en Italie, par la loi du 22 janvier 1882, en Belgique, par la loi du 24 août 1883, le cens électoral a été abaissé, réduit, et le droit de vote étendu dans des proportions telles que le suffrage universel existe dans ces pays, sinon en droit, du moins en fait.

Sans parler des Etats-Unis, nous trouvons en Europe deux républiques et quatre monarchies qui ont placé le suffrage universel à la base de leurs institutions politiques. Ce sont, d'un côté, la Suisse et la France, d'autre part la Bulgarie, la Grèce, le Danemark et le Portugal. Enfin, le *Reichstag* de l'Empire Allemand, la Chambre fédérale, est, aux termes de l'article premier de la Constitution, élu au suffrage universel.

(1) En 1225, Henri III ordonne aux shériffs de faire élire dans les cours de comtés quatre chevaliers par comté, lesquels seront chargés d'exposer les griefs. En 1264, le comte de Leicester, vainqueur de Henri III, convoque pour la première fois, en un *Parlement*, les députés des comtés et ceux des bourgs. V. Guizot, *Origines du gouvernement représentatif en France*. Paris, Didier, 1851, t. I, p. 49.

Ces faits, nombreux et répétés, ont une autorité plus considérable que celle qui s'attache à des phénomènes accidentels, résultat d'un mouvement irréfléchi et temporaire. Si l'on excepte l'Espagne, dont l'éducation politique n'est pas encore formée, qui méconnaît souvent par des révolutions militaires et fausse pour de longues années les caractères essentiels du régime représentatif, on constate que le progrès démocratique a été à l'abri de toute réaction et qu'aucun peuple n'a substitué le suffrage restreint au suffrage universel, même quand ce dernier a été introduit dans la législation à la suite d'une révolution.

Dès le commencement du siècle, au milieu d'une société fortement attachée aux idées de l'ancien régime, un ministre pouvait s'écrier : « La démocratie coule à » pleins bords. » — Salutaire ou funeste, torrent dévastateur ou fleuve fécondant, la démocratie est un courant irrésistible, qu'il n'est au pouvoir de personne de faire remonter vers sa source (1).

(1) Prévost-Paradol. — « Il est indigne d'un homme sérieux, quelque sentiment que la démocratie lui inspire, de se flatter qu'on en puisse venir à bout. » E. Schérer, *La Démocratie*.

« Le développement de l'Europe et de la civilisation moderne dans le sens démocratique semble désormais une loi de l'histoire, et, en dehors même du libéralisme, tout y pousse simultanément, et les progrès de l'industrie, et la facilité des communications, et la diffusion des connaissances. La démocratie a mérité d'être comparée aux agents géologiques qui, en la bouleversant, ont renouvelé la face du globe terrestre; elle en a la puissance, la continuité, l'universalité. Tous les peuples civilisés sont en train de se transformer dans le même sens, mais naturellement cela ne se fait pas sans oscillations ni secousses. Notre planète est définitivement entrée dans l'âge démocratique; c'est, pour l'humanité, comme un nouveau climat moral auquel les peuples se doivent faire, et ce qui ne pourra s'y acclima-

II. — La démocratie représentative a pour symbole une assemblée élue au suffrage universel, investie d'attributions déterminées et représentant, selon les uns, la volonté même des électeurs, selon les autres le degré de confiance de la démocratie en une sorte d'aristocratie élective. Dans l'une et l'autre hypothèse, les représentants doivent fidèlement représenter, — nous employons à dessein cette apparente tautologie, — les électeurs qui les ont nommés. Pour les partisans du mandat impératif, la question ne saurait faire doute; et la même solution s'impose pour ceux qui reconnaissent aux députés un pouvoir propre d'initiative et de décision, car ce pouvoir ne leur a été conféré qu'à raison du degré de confiance toute personnelle que les électeurs, que *leurs* électeurs avaient en eux.

Dans les deux cas, le régime représentatif ne peut être considéré comme une réalité que si l'assemblée, étant la véritable représentation du pays, a autorité pour parler en son nom. Cette nécessité de l'accord entre les représentants et les représentés a été sentie par tous les publicistes qui ont traité du gouvernement représentatif; et certes, il semble que ce soit là une vérité d'évidence qui n'exige pas de longs développements.

Le désaccord se produira toutes les fois que les façons d'agir du corps représentatif seront dictées principalement par des intérêts *sinistres* (pour employer le

ter est condamné à disparaître, tout comme ont péri les plus anciens contemporains de l'homme dans notre hémisphère : le mammouth, le mastodonte, et les grands animaux de l'époque géologique antérieure à l'âge actuel. » Anatole Leroy-Beaulieu, *Revue des Deux-Mondes*, 15 mai 1885.

mot introduit par Bentham) (1), c'est-à-dire par des intérêts plus ou moins en contradiction avec le bien général.

Des élections sincères et indépendantes pourraient seules prévenir ce désaccord. Nous croyons dès lors, contrairement à l'opinion professée par M. Saint-Girons (2), que l'idée de représentation n'est pas distincte de l'idée d'élection. Sans doute, un pouvoir élu n'est pas nécessairement un pouvoir représentatif; mais un pouvoir non élu l'est-il davantage, et doit-on attendre de lui une similitude plus complète entre les intérêts ou aspirations des représentés et les décisions des représentants?

A la vérité, Burke (cité par Bluntschli, *Droit public général*, page 47, note 1), distinguait entre la représentation formelle — pouvoir élu — et la représentation réelle; cette dernière existant dans le cas où il y a communauté d'intérêts, parenté d'opinions entre ceux qui agissent et ceux pour qui ils agissent; et souvent cette représentation réelle est meilleure qu'une représentation formelle. Qu'est-ce à dire, sinon que la représentation formelle peut être incomplète, insuffisante ou mensongère : il faut la réformer, non la supprimer.

Bluntschli, malgré son antipathie pour la démocratie représentative, ne peut s'empêcher de constater (page 47, texte) que, puisque la Chambre des députés (*Volkskammer*) doit être l'expression abrégée, mais élevée, du δῆμος et, en quelque sorte, la qualité politique de la

(1) Stuart Mill, *Du gouvernement représ.*, p. 47, 48, édit. anglaise.

(2) *Manuel de droit constit.*, p. 107 et note. — Bagehot, *Constitution anglaise*, p. 220.

quantité populaire, il est naturel qu'elle soit choisie par l'ensemble des citoyens et à l'élection. C'est qu'en effet, l'élection est la base de la liberté dans le gouvernement.

Lors même qu'il serait possible à un peuple d'être bien gouverné malgré lui, son bon gouvernement, sans liberté, ne durerait pas plus, selon la comparaison de Stuart Mill, que ne dure d'ordinaire l'indépendance d'un peuple qui la doit uniquement à des armes étrangères (1).

La plupart des défauts et des vices inhérents aux gouvernements monarchiques ou aristocratiques n'ont pas d'autre cause que le désaccord possible, probable même, entre les gouvernants et les gouvernés. Il y a là un conflit d'intérêts matériels ou d'aspirations idéales qui ne peut manquer d'exister le plus souvent à l'état latent, et qui soudain se révèle, se manifeste par une révolution. L'intérêt, ou du moins l'intérêt apparent et supposé du monarque et de l'aristocratie, est de n'autoriser aucune critique sur leur compte et de ne pas se

(1) « Une assemblée d'Etats pour administrer une province, voilà sans doute une base de la liberté publique; mais le pouvoir du roi suppléant au choix des citoyens, le pouvoir du roi constituant, sans leur aveu, les représentants des citoyens; mais le roi nommant ceux qui doivent lui accorder au nom du peuple les impôts qu'il demande au peuple : voilà une seconde liberté, une liberté parallèle à l'autre quoiqu'elle en détruise totalement l'effet, de telle manière que le résultat de ces deux libertés parallèles, qui forment le droit public en Languedoc, n'est autre que la servitude la plus complète, la plus cruelle, la plus dangereuse. » *Mémoire sur la constitution des Etats provinciaux, et en particulier de ceux de la province de Languedoc, et sur le danger qui menace la liberté publique, quand les provinces sont régies par des Etats inconstitutionnels*, par M. le comte d'Antraigues, imprimé en Vivarais, 1788. Cité par *le Moniteur* de 1789, p. 226.

soumettre au jugement du peuple ou de ses mandataires autorisés; l'intérêt du peuple est d'avoir la liberté de censurer tout fonctionnaire public, de contrôler tout acte ou toute mesure émanant de l'autorité. L'intérêt d'une classe dominante, que ce soit une aristocratie ou une monarchie aristocratique, est de créer des privilèges qui l'enrichiront aux dépens du peuple, ou simplement l'élèveront au-dessus du peuple. Ce peuple, il importera de le maintenir dans un degré inférieur d'intelligence et d'éducation, de fomenter dans son sein des dissensions, des rivalités et même de l'empêcher d'avoir une vie trop confortable, de peur « *qu'il ne devienne gras et qu'il ne rue*, » suivant la maxime du cardinal de Richelieu, dans son célèbre Testament politique.

Dans une démocratie, au contraire, les intérêts des gouvernants ne peuvent, semble-t-il du moins, différer des intérêts des gouvernés. Electeurs et élus sont dans une étroite communauté de vues, à raison de l'obligation plus ou moins stricte, pour le représentant, de conformer ses décisions aux volontés des représentés. Avec un régime démocratique, avec le gouvernement de tous par tous, plus de révoltes contre les lois, plus de révolutions contre l'autorité légitime des gouvernants.

« La grandeur du suffrage universel ne consiste pas » seulement dans ce résultat déjà considérable, dans » cette force et cette dignité qu'il donne à l'individu; » le suffrage universel a une autre conséquence non » moins précieuse : c'est qu'il ferme l'ère des révolu- » tions. En effet, chez un peuple qui jouit de la liberté » du suffrage, les insurrections, les violences, les com-

» plots ne sont pas seulement des crimes : ils deviennent des non-sens (1). »

Tout le monde doit obéir à la loi, car tout le monde a fait la loi. Et à celui qui protesterait ou pourrait répondre : *patere legem quam ipse fecisti.*

La démocratie représentative est la soupape de sûreté qui préserve des brusques commotions et des explosions soudaines. Plus de révolutions, plus d'émeutes, plus de coups d'Etat; mais de sages évolutions dans le sens indiqué par des élections libres.

III. — Pouvons-nous conclure de cet exposé théorique que les démocraties ne connaissent pas l'influence des intérêts *sinistres*, en opposition avec le bien général de la communauté? Non assurément, et cela pour deux raisons principales. La première, c'est que le rôle de l'Etat est parfois mal compris dans une démocratie représentative et que l'omnipotence de l'Etat, devenant, dans la pratique, l'omnipotence des majorités, fait de la démocratie, non plus le gouvernement de tous par tous, mais le gouvernement de tous par le plus grand nombre. La seconde, c'est qu'une organisation défectueuse du mode de votation, aggravant les inconvénients qui résultent du gouvernement de tous, par la non-unanimité, aboutit à ce résultat (contradictoire à l'idée même de démocratie) du gouvernement de tous, non plus même par le plus grand nombre, mais bien par une simple minorité.

L'idéal d'une société parfaitement libre serait que

(1) Discours de Jules Favre au Corps législatif, séance du 11 février 1868.

toute loi y fût l'œuvre d'une volonté unanime. Cet idéal n'est pas aussi irréalisable qu'on pourrait le croire d'abord.

Le peuple polonais a pendant longtemps conservé, sous le nom de *liberum veto*, un antique usage, en vertu duquel la force obligatoire n'était accordée qu'aux décisions prises par l'unanimité des membres de la Diète. En Pologne, dit lord Brougham (1), la Diète seule peut faire les lois, résoudre les questions de paix ou de guerre, conclure des alliances, établir des impôts, lever des troupes, etc.; mais, dans toutes ces décisions, elle doit tenir compte d'une formalité indispensable qu'on appelle *liberum veto*. Non seulement l'unanimité absolue est exigée pour donner force et effet à tout vote de la Diète; mais en outre (et c'est pousser la logique à l'excès), le rejet d'un article entraîne le rejet de la loi tout entière. Une proposition, pour devenir loi, doit être votée en son entier et à l'unanimité.

L'unanimité idéale, telle que nous la concevons, ne comporte pas une unité aussi rigoureuse. Sous une forme moins absolue, elle existe déjà sur plusieurs points.

Par exemple, nous voulons tous vivre en société : les dissidents, s'il en existait, n'auraient qu'à émigrer dans une île déserte. Cette société, nous la comprenons avec des attributs particuliers qui constituent notre nationalité propre. Au sein de cette nationalité enfin, un certain nombre de questions réuniraient l'unanimité. Nous voulons tous, en principe, qu'il y ait des routes, des canaux, des chemins de fer; nous voulons tous, si

(1) Cité par M. Genala, p. 30.

l'on excepte les voleurs, qui d'ailleurs n'ont pas droit de vote, qu'il y ait des gendarmes, des tribunaux, que notre sécurité soit assurée... Mais la divergence ne tarde pas à se produire dès que l'on veut entrer dans les détails d'application de ces principes généraux. Que faire alors, pour obtenir la plus grande unité possible, le plus grand accord des libertés et, par voie de conséquence, le plus haut degré de justice?

Deux hypothèses peuvent se présenter : ou bien les actes sur lesquels les sentiments se divisent n'ont rien d'incompatible, ou bien ils sont inconciliables. Dans le premier cas, pas de difficulté ; chacune des opinions extrêmes consent une concession, abandonne une parcelle de son rigorisme absolu, et l'on adopte une tierce opinion, la meilleure bien souvent, *media sententia recte existimantium*, disait Gaïus, laquelle satisfait tout le monde. Dans le second cas, il ne saurait être question d'une opinion mixte : vous voulez aller à droite, je veux aller à gauche. Que décider? — La solution pratique est que nous allions chacun de notre côté.

Ces principes libéraux devraient être généralisés, autant qu'il est possible, dans les relations humaines (1). Par une décentralisation intelligente, qui ne compromettrait pas l'unité politique, la société se fractionnerait en groupes de plus en plus petits, reliés par des intérêts communs, indépendants pour leurs intérêts particuliers. Ce serait la réalisation, par la liberté humaine, de systèmes analogues à ceux que réalise la fatalité des lois astronomiques. Le système solaire, par exemple, est animé d'un mouvement commun de trans-

(1) A. Fouillée, *Revue des Deux-Mondes*, 1er septembre 1884.

lation auquel participent tous les corps qui le composent. Mais ce mouvement commun de translation n'empêche pas les mouvements particuliers des planètes autour du soleil ; le mouvement de chaque planète, à son tour, n'empêche pas le mouvement particulier de ses satellites. De plus, si le satellite a des habitants, son mouvement n'empêche pas les mouvements en tous sens que ces habitants accomplissent à la surface. On a ainsi des différences de plus en plus complexes qui ne nuisent pas à la parfaite unité de l'ensemble. Tel devrait être le système des volontés humaines, à la fois un et divers, libre dans l'unité, libre aussi dans la diversité : chacune demeurerait, en se joignant aux autres, maîtresse et propriétaire de soi.

Dans la conception de l'Etat moderne, il convient de distinguer entre les actes qui ne relèvent que de la conscience individuelle et les actes qui dépendent du domaine de l'Etat. Ainsi, tout citoyen est libre au regard de la collectivité et ne doit compte qu'à lui-même pour les paroles, les écrits et les actions qui n'ont aucun rapport avec autrui et ne touchent pas à la *self-protection*. Dans cette sphère de la conscience, l'autorité publique, majorité ou unanimité, ne saurait pénétrer sans violer le droit, sans outrager la liberté, et, selon un latinisme plein d'énergique concision, elle cesse d'être ici pertinente, *non pertinet*.

A notre avis, c'est dans ces caractères distincts du pouvoir de l'Etat et de la liberté de l'individu que doit être placée la cause, inconsciente peut-être, de la substitution du régime représentatif au gouvernement direct.

Supposez les élections aussi fidèles, aussi exactes

qu'on peut les concevoir, fréquentes, quotidiennes même ; admettez le mandat impératif : jamais le régime représentatif n'exprimera d'une manière aussi complète que le gouvernement direct les volontés des citoyens. — La volonté est incommunicable, et les volontés ne peuvent être représentées d'une façon permanente. Aussi la représentation n'est pas admissible chez un peuple qui, en regard de l'omnipotence de l'Etat, n'a d'autre garantie de liberté que l'exercice personnel et direct du droit de vote.

Mais, avec les idées modernes qui visent à restreindre les pouvoirs de la collectivité au profit de la liberté du citoyen, le gouvernement direct perd de sa nécessité, et le régime représentatif, plus commode d'ailleurs et plus conforme à l'esprit des sociétés civilisées, peut être accepté sans crainte de tyrannie, sans appréhension de désaccord entre gouvernants et gouvernés, puisque l'on a, par avance et par précaution, soustrait à l'action de l'Etat un vaste champ livré en entier à l'activité individuelle.

Nous avons posé en thèse le postulat de la démocratie représentative; nous ne discuterons donc pas le système des partisans de l'aristocratie, qui remettent le droit de décider pour tous entre les mains des représentants de quelques-uns, des meilleurs, des ἄριστοι, selon l'expression d'Aristote, choisis dans l'ensemble des citoyens, d'après les indications insuffisantes et erronées de la richesse ou de l'instruction. Mais si nous faisons appel à l'universalité des citoyens pour former une majorité décisive en faveur de l'une ou de l'autre opinion, nous nous gardons de méconnaître le caractère

de cette solution qui, nous le verrons plus loin, n'est pas une solution de principe, mais bien un expédient, une sauvegarde contre l'anarchie; et, en second lieu, nous estimons que cette majorité doit être réelle, non fictive, que la majorité des représentants doit correspondre à la majorité des représentés.

Il est logique, lorsqu'il y a conflit, que le nombre décide; non parce qu'il est le nombre, mais parce qu'il représente plus de droits et de volontés, parce qu'il offre plus de garanties contre ce que nous appelons les intérêts *sinistres*. On dit alors : « Convenons *unanimement* de nous en rapporter à la *majorité.* »

C'est sur cette proposition qu'est fondé le droit de décision reconnu aux majorités par la totalité. Mais s'il y a là une convention nécessaire, imposée par la force même des choses plutôt qu'inspirée par la raison, il n'y a rien qui justifie l'orgueil des majorités triomphantes et leur prétention à représenter, par le seul fait de leur nombre, « la souveraineté nationale. »

La souveraineté, d'ailleurs, n'existe pas au sens absolu du mot; elle n'est et ne peut être, dans l'Etat moderne, que relative.

Pas plus qu'un monarque, le peuple n'est souverain. La liberté repousse également l'omnipotence des assemblées et le despotisme d'un seul.

Quant à la volonté nationale, elle ne réside pas dans la majorité, mais dans l'unanimité, et encore l'unanimité, si elle n'était pas durable, ne serait qu'une somme de volontés particulières prêtes à se disperser en tous sens. La majorité n'est qu'un substitut provisoire et faillible de la volonté universelle. A plus forte raison

ne doit-elle pas se persuader qu'elle représente nécessairement la vérité et la justice.

Minorité hier, elle le redeviendra peut-être demain. Qu'elle respecte donc aujourd'hui les droits de ses adversaires. Son autorité, qu'elle ne l'oublie pas, ne dérive que d'un compromis adopté à titre de pis aller.

C'est la loi de l'histoire, que l'opinion la plus vraie et la plus progressive soit d'abord celle d'un homme isolé, puis d'une minorité, avant d'être celle du plus grand nombre. Etrange justice, aurait pu dire Pascal, qu'un siècle délimite : vérité en deçà d'une révolution, erreur au-delà.

Cette loi de l'histoire conduit à cette conséquence, que l'opinion de l'avenir est en ce moment contenue dans l'une des minorités vaincues par la majorité ; mais dans laquelle ? Nulle science humaine ne le peut prévoir. Nous n'avons pas d'élément pour distinguer l'erreur qui s'en va de la vérité nouvelle, pour discerner le crépuscule de l'aurore. Et nous sommes obligés de nous contenter de l'opinion moyenne, comme offrant moins de chances d'erreur ; nous adoptons, faute de mieux, ce que Descartes appelait une *morale de provision*.

Ainsi, la soumission à la majorité n'est qu'un expédient nécessaire, rien de plus, admis par convention, et auquel on ne doit pas attribuer une sorte d'infaillibilité mystique. Il faut, au contraire, ne jamais perdre de vue que c'est là une *transaction*, non une *solution* véritable, et que toute transaction exige la modération dans le succès. D'où nous pouvons conclure que le droit reconnu à la majorité de prendre une décision obligatoire pour tous ne saurait, en aucun cas, aboutir à la

méconnaissance ni à la violation des droits de la minorité.

IV. — Le droit de la majorité, respectable quand il s'exerce dans les limites que nous venons de tracer, doit encore, bien évidemment, constituer la volonté de la majorité réelle, et ne pas être seulement la manifestation, l'expression d'une minorité d'électeurs représentée, au détriment de la véritable majorité du corps électoral, par la majorité des élus.

Il faut qu'il y ait concordance entre la majorité des représentants et la majorité des représentés. A ce point de vue, il importe de ne pas confondre la vraie et la fausse démocratie.

Quand nous disons que la démocratie est le gouvernement du pays par le pays, ou par la majorité de la nation, nous devons nous assurer que nous avons devant nous la véritable nation, non cette nation factice, bruyante, révolutionnaire, qui essaie parfois de se substituer à l'autre, et qui parle pour le peuple au nom d'on ne sait quelle délégation mystérieuse. « Le peuple » veut, le peuple pense, le peuple a résolu... » Quel peuple et où le prenez-vous? demande M. Caro (1). — Vrai peuple de théâtre, habile à se multiplier par les artifices d'une ingénieuse circulation, simulant la foule par le bruit, rappelant par quelques traits le chœur de la tragédie antique. Ces comparses, chargés d'exprimer en vers harmonieux l'âme du peuple absent, étaient vingt ou trente ; nos comparses modernes ne s'expriment ni en vers, ni même en prose harmonieuse ; mais, eux

(1) *Revue des Deux-Mondes*, 15 mai 1870.

aussi, ils représentent, avec une pantomime expressive, le peuple. Ils sont quatre ou cinq mille peut-être, accaparant à leur profit, dans les jours de crise, l'attention et l'effroi de tout le monde : basse démocratie de parade, au service de quelques vanités perverses, de quelques ambitions malsaines ou de fanatismes obscurs.

On pourrait croire que ce danger n'est guère à redouter dans un gouvernement où les institutions représentatives sont loyalement appliquées, et où des élections libres, sincères, permettant la manifestation des intérêts du pays, interdisent par là même à toute faction de se présenter comme le porte-voix des volontés méconnues de la nation.

Et cependant, les gouvernements représentatifs eux-mêmes ne sont pas à l'abri d'un semblable péril, qui peut compromettre l'existence de la démocratie.

Stuart Mill a consacré un chapitre de ses *Considérations sur le gouvernement représentatif* à l'étude comparative *de la vraie et de la fausse démocratie*. Il montre que les intérêts *sinistres* menacent de dominer dans l'assemblée, improprement dénommée alors *représentative*, car elle ne représente que la minorité des électeurs, et n'a pas le droit de parler au nom de la majorité de la nation.

Pareil résultat est rendu possible par l'organisation défectueuse, par l'organisation actuelle du mode d'élection des représentants. Il se produit fréquemment, ainsi que nous le verrons bientôt ; il est particulièrement regrettable et irritant sous un régime qui n'a plus de la démocratie représentative que le nom et l'apparence, et qui, mentant à ses promesses, substitue le gouvernement de tous par une minorité au gouvernement du

pays par le pays, ou du moins au gouvernement de tous par la majorité des représentés.

C'est à ce double point de vue que nous étudierons la réforme électorale et le droit des minorités dans une démocratie représentative comme la France ; nous rechercherons si nos lois électorales respectent le droit des minorités, et si elles assurent d'une manière exacte à la majorité des représentés la majorité des représentants.

CHAPITRE II.

DU DROIT DE DÉCISION ET DU DROIT DE REPRÉSENTATION.

V. — « Il y a dans plusieurs Etats, » disait naguère Frédéric Ancillon (1), « de fausses monnaies d'idées » que le peuple léger ou passionné reçoit comme argent » comptant avec une présomption ridicule. »

De ce nombre est la confusion entre le *droit de décision* qui appartient à la majorité, et le *droit de délibération* ou *de représentation* qui appartient à la majorité et aux minorités.

La minorité doit céder à la majorité, le plus petit nombre au plus grand : voilà l'idée commune, que l'on admet sans difficulté, et malheureusement sans les réserves impliquées par le caractère d'expédient, de pis aller, le caractère provisoirement bon, de cette solution (2).

(1) *Ueber den Geist der Staatsverfassungen*, préface : cité par M. de Parieu, *Principes de la science politique*.

(2) « Dans l'idée de majorité entrent deux éléments très différents : l'idée d'une opinion qui est accréditée, et celle d'une force qui est prépondérante. Comme force, la majorité n'a aucun droit que celui

Ce principe, disons mieux, cette nécessité pratique acceptée, on s'imagine volontiers qu'il n'y a pas à s'occuper des moyens de revenir, s'il est possible, au droit commun abandonné par la force seule des choses, le gouvernement de tous par tous. La majorité gouverne; soit. Elle est le plus grand nombre, elle est présumée être la justice et le droit; nous n'y contredisons pas. Mais faut-il déclarer que la minorité n'a aucun droit? Ne conçoit-on pas qu'il peut y avoir un milieu entre donner au plus petit nombre le même pouvoir qu'au plus grand, ou bien effacer complètement le plus petit nombre?

Posons bien le principe, la règle, le droit commun de la démocratie représentative : tous doivent, par leurs représentants, participer au gouvernement de tous. Mais, à raison de l'impossibilité de réunir l'unanimité, on apporte à ce droit commun la dérogation suivante: tous doivent se soumettre aux décisions prises par les représentants de la majorité.

Il suit de là que, toutes les fois que les raisons qui ont motivé la dérogation cesseront d'exister, le droit commun devra reprendre son empire; c'est-à-dire que, excepté le droit de décision, droit propre à la majorité, les minorités ont un droit égal à celui de la majorité pour

de la force même qui ne peut être, à ce titre seul, la souveraine légitime. Comme opinion, la majorité est-elle infaillible? Sait-elle et veut-elle toujours la raison, la justice, qui sont la vraie loi et confèrent seules la souveraineté légitime? L'expérience dépose du contraire. La majorité en tant que majorité, c'est-à-dire en tant que nombre, ne possède donc la souveraineté légitime, ni en vertu de la force qui ne la confère jamais, ni en vertu de l'infaillibilité qu'elle n'a point. » Guizot, *Hist. des origines du gouvern. représ.*, t. I, p. 106. Cf. t. II, p. 129, et Molinier, p. 71 et s.

le gouvernement du pays, pour le gouvernement de tous.

Cette conséquence, tirée des autorités respectives du droit commun et de la dérogation, est trop familière à tous les esprits juridiques pour qu'il soit nécessaire d'insister longuement. Il nous suffira, pour mettre en pleine lumière cette vérité de droit et de bon sens, d'emprunter à la mécanique un exemple bien connu.

En l'absence de toute influence extérieure, de toute cause dynamique, de toute force, les corps ne sont animés d'aucun mouvement propre et restent à l'état de repos, d'immobilité. Une force vient-elle à agir sur eux; ils passent de l'état d'inertie à l'état de mouvement; mais, dès que cette force cesse d'exercer son action, ils reviennent à leur état antérieur, et leur nature inerte les ramène à leur précédente immobilité.

De même la démocratie reprend son état normal, l'état qui correspond à sa nature, à sa définition, aussitôt que la force externe n'impose plus une dérogation au principe du gouvernement de tous par tous.

Mais peut-on dire que, le droit de décision étant réservé au profit exclusif de la majorité, l'ensemble de la nation, majorité et minorité, participera au gouvernement? N'y a-t-il pas contradiction dans les termes? et le droit de décision n'emporte-t-il pas la totalité de la fonction gouvernementale?

Oui, dans une démocratie directe; non, dans une démocratie représentative.

Et c'est ici qu'intervient utilement la distinction entre le droit de décision et le droit de délibération ou de représentation. Lorsqu'il s'agit, dans une assemblée quelconque, de prendre une décision, il est de nécessité que cette décision appartienne au plus grand nombre. La

majorité peut varier selon les circonstances et suivant les questions à résoudre; elle sera de la moitié plus une, des deux tiers ou des trois quarts des voix; dans tous les cas, le seul moyen pratique d'arriver à une solution, c'est que la majorité décide. Nous sommes cent personnes réunies, on nous pose une question : ceci est-il blanc ou noir? Quarante-neuf répondent *blanc*, cinquante et une répondent *noir*. Si faible que soit la différence des voix, elle constitue la majorité dans le cas de la pluralité simple; la réponse des cinquante et une personnes consultées doit l'emporter et faire loi. Ainsi, dans un gouvernement direct, le verdict de la majorité de l'assemblée populaire est souverain. Le droit de décision n'a et ne peut avoir d'existence en dehors de la majorité.

Mais le droit de représentation a-t-il une dévolution aussi exclusive? Nous voici comme tout à l'heure cent personnes réunies. Mais nous n'avons plus à résoudre la question nous-mêmes; nous avons simplement à nommer cinq délégués, cinq députés qui, dans une autre enceinte, délibèreront pour nous, parleront pour nous, discuteront et décideront pour nous; cinq personnes qui seront d'autres nous-mêmes, et, pour tout dire en un mot, nos représentants. — Ces cinq représentants, à qui doivent-ils appartenir? A nous tous évidemment, à nous tous en général et à chacun en particulier, mais non pas à une partie d'entre nous, fût-ce à la partie la plus nombreuse et la plus forte. Il ne s'agit pas ici en effet de trancher une question, comme le fait observer avec raison M. Aubry-Vitet (1), il ne s'agit

(1) *Revue des Deux-Mondes*, 15 mai 1870.

surtout pas de décider lesquels d'entre nous doivent être représentés. Chacun de nous a un droit égal à être représenté, et ce droit, inattaquable dans son essence, ne reçoit d'autres limitations que celles qui résultent de la nécessité de se rencontrer, pour être pleinement efficace, avec d'autres droits de même sens et de tendances uniformes. Chacun de nous ayant un droit égal, chacune de nos voix a par elle-même une égale valeur, elle équivaut à une certaine part de représentation, et, qu'on nous permette l'expression, à une fraction de représentant. La représentation est divisible : *Concursu partes fiunt ;* — le représentant est un être insécable. D'où cette conséquence que chaque fraction, c'est-à-dire chaque voix, doit rencontrer d'autres fractions semblables, en nombre suffisant pour la compléter et constituer avec elle une unité. Ce résultat une fois obtenu est définitivement acquis ; l'unité formée est entièrement indépendante des autres unités d'opinions contraires, qui ne peuvent en aucune manière influer sur son existence propre, chaque unité trouvant en elle-même sa raison d'être.

Donc en théorie pure, si, dans l'exemple précédent, nous nous trouvons divisés en deux groupes opposés, l'un de quarante adhérents, soit des quatre dixièmes, l'autre de soixante, soit des six dixièmes, il faudra accorder à la majorité les six dixièmes de la représentation, soit trois représentants ; mais le second groupe aura droit à deux délégués, soit aux quatre dixièmes, ou aux deux cinquièmes de la représentation (1).

(1) Nous supposons une répartition exacte afin de rendre la solution plus évidente. Quand nous traiterons de la partie pratique de cette

Le droit de décision appartiendra toujours à la majorité, comme il lui eût appartenu si les cent personnes avaient énoncé directement leur opinion. Et la proportion entre la majorité et la minorité sera la même : soixante d'un côté, quarante de l'autre; trois pour et deux contre.

En résumé, le droit de décision est un droit collectif, impersonnel, qui puise son origine dans des nécessités de fait, et qui, par la force des choses, réside exclusivement dans la majorité. Le droit de représentation est un droit individuel, personnel, existant par lui-même et imprescriptible chez tout citoyen. Ce sont donc là deux droits essentiellement distincts. Or, depuis l'origine même du régime représentatif, dont ils sont les fondements, un préjugé funeste les a confondus et, par une aggravation du régime oppresseur de la démocratie directe, a interdit l'accès des assemblées, improprement dénommées représentatives, à la minorité, qui jadis pouvait du moins faire entendre sa voix et affirmer ses revendications dans les comices populaires.

VI. — Quelles sont donc les raisons de cette confusion manifeste entre le droit de décision et le droit de représentation ? On en peut indiquer deux principales, l'une d'elles consistant dans une très ingénieuse explication historique donnée pour la première fois, croyons-

étude, nous examinerons les complications qui peuvent se produire, et nous ferons varier les chiffres de la majorité et de la minorité. Remarquons dès à présent, sans autre explication, que les chiffres, portés aux deux extrêmes, quarante-neuf et cinquante et un, comporteraient la même solution : la majorité des électeurs à qui appartient le droit de décision devant avoir la majorité des représentants, trois sur cinq.

nous, par M. Ernest Naville, dans son mémoire sur la *Démocratie représentative*, présenté en 1881 à l'Académie des sciences morales et politiques.

M. Ernest Naville rappelle qu'à l'origine du système représentatif, les droits politiques n'appartenaient pas à des individus, mais à des localités ou à des communautés, c'est-à-dire à des corps moraux ayant une existence historique, une indépendance relative et peu de rapports entre eux. Le monarque était le chef de la collectivité, de la réunion de ces personnalités; et il groupa autour de lui, quand fut admis un simulacre de gouvernement représentif, les délégués d'une sorte de confédération. Les membres de cette confédération qui se trouvaient également représentés étaient souvent très inégaux sous le rapport des électeurs. On choisissait en général un seul député. La désignation du représentant était nécessairement faite à la majorité des suffrages; mais, quel que fût l'élu, on était assuré de la représentation des intérêts locaux ou des idées spéciales de telle ou telle corporation (1).

C'est l'histoire de la répartition des collèges électoraux de l'Angleterre et l'explication des bourgs pourris (*rotten boroughs*). Cette répartition, dit M. Palma (2),

(1) Guizot, *Hist. des orig. du gouv. représ.*, t. II, 16e leçon.

(2) *Corso di diritto costituzionale*, vol. II, p. 170.

« Une idée bien certaine et bien nette a régi de tout temps le système anglais. Cette idée, c'est la représentation des agrégations d'individus, des intérêts groupés, des communautés locales. On donnait des représentants aux bourgs et aux comtés, non pas suivant le chiffre de leur population, non pas suivant l'étendue de leur territoire, mais tout simplement en tant que bourgs ou comtés, comme formant une collection d'individus ayant des intérêts communs, une fraction du pays ayant des intérêts spéciaux. Les petites villes, les

n'est établie ni d'après la population, ni d'après un autre principe plus ou moins rationnel, mais d'après un privilège historique. Les réformes de 1832, de 1867 et de 1885 ont supprimé la plupart des inégalités numériques qui différenciaient la représentation des divers comtés, et l'on ne voit plus aujourd'hui le bourg légendaire d'Old-Sarum envoyer, avec douze électeurs, deux députés à la Chambre des Communes, tandis que Londres, à la même époque (1790), n'avait droit, avec 495,000 habitants, qu'à quatre députés (1).

C'est que, depuis le premier âge du régime représentatif, deux faits considérables se sont produits, qui ont changé, ou qui du moins logiquement auraient dû

comtés restreints avaient la même représentation que les circonscriptions plus considérables, comme aux Etats-Unis les petits Etats ont des droits égaux aux plus grands. De même, on conférait aux Universités le droit d'élire des députés. Peut-être faut-il voir dans cette organisation une suite de l'esprit d'autonomie et des traditions fédératives des Anglo-Saxons. » Etude de M. Franck-Chauveau sur la législation électorale en Angleterre (*Bulletin de la Société de législation comparée*, mai 1874, p. 273).

(1) « Dans certaines villes érigées en corporations, *corporate towns*, un petit nombre de citoyens exerçaient seuls le droit électoral. A Buckingam et à Bewdley, c'étaient le bailli et douze notables ; à Bath, le maire, dix *aldermen* et vingt-quatre conseillers municipaux qui nommaient les députés. A Gatton et à Saint-Michel, autre genre d'abus : tous les habitants payant les contributions étaient électeurs ; mais il n'y en avait que cinq à Gatton et sept à Saint-Michel. Des bourgs importants s'étaient dépeuplés, des villes nouvelles avaient surgi : les premiers avaient conservé leurs droits, les autres n'en avaient point acquis, et les murs en ruines d'Old-Sarum envoyaient deux représentants au Parlement, tandis que Manchester et Leeds n'en avaient pas. » Etude de M. Franck-Chauveau sur la législation électorale en Angleterre (*Bulletin de la Société de législation comparée*, mai 1874, p. 259).

modifier d'une façon profonde la manière d'être de cette forme de gouvernement.

Dans les principes de l'Etat moderne, les droits politiques sont regardés comme appartenant aux citoyens individuellement, et non plus à des localités ou à des corporations. Ce n'est plus tel bourg, telle cité qui a droit à un député, mais bien les habitants du bourg ou de la cité. On ne représente plus les maisons, les champs, pris isolément, « les terres et les pierres, » selon l'expression de M. Laboulaye; on représente les citoyens, propriétaires ou possesseurs de ces maisons et de ces champs.

Cette conception nouvelle a eu pour résultat immédiat la fixation d'un *criterium* nouveau pour la dévolution de la représentation : le nombre des députés doit être proportionnel au nombre des électeurs.

En 1780, le duc de Richmond proposa que le nombre des citoyens anglais fût divisé par celui des membres de la Chambre des Communes, et que le royaume comprît des circonscriptions renfermant chacune le même nombre d'électeurs, et élisant chacune un représentant (1). C'est alors qu'apparaît pour la première fois l'idée du quotient électoral, destinée à jouer un rôle considérable dans les discussions contemporaines.

La représentation proportionnelle entendue dans ce premier sens a été établie plus ou moins rapidement, plus ou moins complètement, dans tous les Etats représentatifs. L'Angleterre ne l'a réalisée que progressivement, et à ce sujet l'on peut consulter utilement l'histoire des réformes de 1832, de 1867 et de 1885. En

(1) Cf. Mirabeau, Discours du 30 mai 1789, rapporté au *Moniteur*.

France, la loi organique sur l'élection des députés (Loi du 30 novembre 1875), apporte dans son article 14 une double dérogation au principe posé par le duc de Richmond : 1° chaque arrondissement, quel que soit le nombre des électeurs qu'il renferme, nomme au moins un député; 2° pour les arrondissements qui nomment plus d'un député, la base de la représentation réside dans le chiffre de la population totale des habitants, et non dans celui des citoyens.

La proposition de loi tendant au rétablissement du scrutin de liste consacre, d'après le texte adopté par la Chambre des députés, la seconde de ces dérogations et rejette la première. Le Sénat paraît devoir être d'un avis opposé; chaque département nommerait au moins trois députés, et par contre les habitants non électeurs ne seraient pas comptés pour la fixation d'un nombre supérieur de représentants.

La représentation proportionnelle, telle que l'avait exposée le duc de Richmond, supprimait la représentation des corporations au profit de la représentation des individus; mais ce résultat était insuffisant, cette transformation inefficace, avec le maintien des moyens employés jadis pour réaliser un but tout différent. Et ici trouve sa place le second des deux faits signalés par M. Naville, caractéristique, non moins que le premier, de la conception moderne de l'Etat.

Ce fait, c'est la réalisation progressive de l'unité politique.

Par suite de la facilité des communications, de l'instruction généralement répandue, de l'influence de la presse, les intérêts locaux sont de plus en plus primés par les intérêts généraux, qui trouvent leur expression

dans des opinions politiques. Les électeurs sont alors des citoyens qui veulent faire représenter leurs opinions, et ces opinions sont communes à des habitants de divers collèges électoraux, à l'opposé de ce qui se produisait lorsque le pays était une agrégation de localités diverses ayant peu de rapports entre elles.

Il est aisé de s'assurer que les intérêts locaux ne déterminent plus aujourd'hui le sens des élections, mais sont descendus au rang de simples moyens mis en œuvre dans la lutte des partis. Il suffit, pour s'en convaincre, de jeter les yeux sur une élection quelconque, même sur une élection locale d'où rationnellement et légalement, la politique, le souci des intérêts généraux devraient être bannis.

Aux Etats-Unis, la question électorale se pose entre les démocrates et les républicains; en Angleterre, entre les libéraux et les conservateurs, les whigs et les tories; en Belgique, entre les catholiques et les libéraux. En France, l'opposition tendant à changer la forme même du gouvernement et se subdivisant à son tour en partis distincts, il est plus difficile de dégager les deux grands courants de l'opinion; on peut dire cependant que la lutte finit par s'établir entre deux partis : Ceux qui veulent conserver le gouvernement existant et ceux qui veulent le renverser. Les intérêts locaux, les idées spéciales viennent se grouper sous deux genres, dont ils ne sont plus que les espèces.

La réalisation de l'unité politique se reconnaît à deux signes : le premier, c'est que les collèges électoraux ne sont plus le résultat naturel de circonstances historiques ou géographiques, mais le produit artificiel de la loi; le second, c'est qu'un même parti présente ses

candidats dans tous les collèges. Lorsque ces deux signes se manifestent, le système des élections à la majorité, qui était naturel à l'origine, devient absolument faux.

Les naturalistes savent que l'adaptation possible à des milieux nouveaux est la condition de la vie des organismes. S'ils ne se modifient pas, lorsque tout se modifie autour d'eux, ils deviennent languissants et finissent par mourir. Un phénomène analogue se produit à l'égard des institutions. Elles peuvent avoir eu leur raison d'être et avoir été bonnes dans certaines circonstances ; elles deviennent illogiques et funestes dans des circonstances différentes.

Dans une démocratie représentative, les députés ne représentent plus une ville, une corporation : ils représentent les électeurs avec leurs opinions propres et opposées. Et, de même qu'autrefois la système des élections à la majorité assurait la représentation des différentes villes et des diverses corporations, de même, aujourd'hui, le système électoral doit permettre la représentation de tous les électeurs, de toutes les opinions, de tous les partis.

A un régime nouveau, il faut des institutions nouvelles. A la démocratie représentative doit correspondre un régime électoral qui, tout en reconnaissant à la majorité le droit de décision, facilite aux minorités l'exercice de leurs droits inviolables et l'accès de la représentation nationale.

Il faut conclure avec Stuart Mill : Une majorité d'électeurs devrait toujours avoir une majorité de représentants ; mais une minorité d'électeurs devrait toujours avoir une minorité de représentants. Parce que la

majorité doit prévaloir sur la minorité, faut-il que la majorité ait tous les votes, que la minorité n'en ait aucun ? Est-il nécessaire que la minorité ne soit pas même entendue? — Dans une démocratie réellement égale, électeur pour électeur, la minorité devrait être représentée aussi complètement que la majorité. Sans quoi il n'y a pas d'égalité dans le gouvernement, mais bien inégalité et privilège. Une partie du peuple gouverne le reste; il y a une portion à qui l'on refuse la part d'influence qui lui revient de droit dans la représentation, et cela contre toute justice sociale, et surtout contre le principe même de la démocratie, qui proclame l'égalité comme étant sa racine même et son fondement : « *Contrary to the principle of democracy, which pro-* » *fesses equality as ist very root and foundation* (1). »

VII. — C'est bien là, en somme, dans le régime oppresseur des majorités, dans l'omnipotence des assemblées, souvenir maladroit et illogique de l'antique souveraineté de l'Etat, qu'il faut chercher la véritable raison de l'exclusion arbitraire des minorités du sein

(1) Stuart Mill, p. 54 de l'édition anglaise. — Le *Journal des Economistes* de l'année 1880 contient un article intitulé *l'Equité électorale*, avec cette épigraphe : « *A la majorité appartient la décision, à la minorité est dû le droit de représentation.* L'auteur, M. Ernest Brelay, conseiller municipal de Paris, s'exprimait en ces termes : « La majorité doit décider, mais la justice exige que les minorités, si elles ont un nombre suffisant d'adhérents, soient à même de s'expliquer, de critiquer, de conseiller, et, par suite, de s'étendre, c'est-à-dire de devenir majorité à leur tour. » — Ajoutons que la distinction entre le droit de décision et le droit de représentation a été formulée, pour la première fois, en 1846, par Victor Considérant, dans une lettre adressée aux membres du Grand Conseil de Genève.

de la représentation nationale. Mais cette théorie surannée de l'unité absolue de l'Etat, le seul argument, selon M. Palma (1), en faveur du système actuel des élections faites à la majorité, est contradictoire au régime représentatif et viole les principes primordiaux d'un gouvernement démocratique. — Comment prétendre l'appliquer à la démocratie représentative?

Voyons, toutefois, en quels termes cet argument peut être présenté avec apparence de raison. Il se résume en trois propositions que nous empruntons à des écrits d'hier, afin de les exprimer dans leur formule la plus récente, sans rien leur enlever de leur actualité ni de leur force.

A. La représentation des minorités, a-t-on dit, est incompatible avec le principe d'unité de tout gouvernement;

B. Plus spécialement, elle est inconciliable avec le régime parlementaire;

C. Enfin, elle est inadmissible dans une démocratie comme la France (2).

A. Les défenseurs de la première proposition raisonnent ainsi : Pour qu'une société soit bien gouvernée et bien administrée, il faut que ses divers éléments s'unissent en vue d'un concept commun. L'élection qui, dans le système actuel, consacre la prédominance de la majorité et aboutit à la suppression ou à la représentation imparfaite de la minorité, par là même oblige les élec-

(1) *Op. cit.*, p. 208.

(2) V., pour la première objection, Palma, *Del potere elettorale*, ch. XI; pour la seconde, *le Temps*, 7 juin 1884; pour la troisième, le *Journal des Débats*, 19 décembre 1884.

teurs à s'unir dans le même but, en vue d'un résultat identique. Cette union est un grand bien ; car, sans elle, pas de société politique, pas de gouvernement possible, la société politique ne pouvant être fondée sur des atomes, « *le societa politiche non possono fondarsi sugli atomi.* » Et c'était bien déjà la pensée de Bluntschli, qui étendait d'ailleurs le reproche à toutes les élections faites au suffrage universel. « Le fait de ne » compter que les voix des individus dissout dangereu» sement la nation, une dans les électeurs, en millions » d'atomes désagrégés. Comment cette poussière ne » s'élèverait-elle pas, au premier vent, en dangereux » tourbillons? » (*La Politique*, l. X, chap. III.)

Soit : nous reconnaissons qu'une société réclame l'accord et qu'un organisme politique, pour être viable, ne doit pas être formé d'atomes hétérogènes et dissemblables. Comme l'a très justement remarqué Pascal, « la multitude qui ne se réduit pas à l'unité est con» fusion. » Mais l'auteur des *Pensées* ajoute aussitôt : « L'unité qui ne dépend pas de la multitude » est tyrannie. » Voilà, comme le dit M. Guizot, l'expression la plus belle et la définition la plus précise du gouvernement représentatif. La multitude, c'est la société; l'unité, c'est l'ensemble des lois de justice et de raison qui doivent gouverner la société. Si la société reste à l'état de multitude, si les volontés isolées ne se réunissent pas sous l'empire de règles communes, si elles ne reconnaissent pas également la vérité et le droit, si elles ne se réduisent pas elles-mêmes à l'unité, il n'y pas société : il y a confusion. A l'inverse, l'unité qui n'est pas sortie de la multitude, qui lui a été violemment imposée par un ou plusieurs,

en vertu d'un droit à eux personnel, est une unité fausse et arbitraire (1).

Faisons application divisément de ces deux principes. Nous distinguerons avec soin entre la fonction exécutive et la fonction représentative. Un ministère, par exemple, doit nécessairement être homogène ; l'esprit se refuse à concevoir un cabinet anglais composé de whigs et de tories, penchant à droite ou à gauche, sans unité de direction, obéissant aujourd'hui à l'impulsion des libéraux et demain aux conseils des conservateurs. Mais la représentation est chose bien différente. Quand, dans l'Etat, n'existe pas la diversité des intérêts et des opinions, il est juste et naturel que la représentation soit aussi uniforme. Mais quand cette diversité existe dans l'Etat, il est nécessaire et utile qu'elle se retrouve dans la représentation. Sinon, dit M. Palma, l'unité n'est qu'apparente et fictive : c'est la représentation mensongère de l'Etat réel. L'unité doit s'obtenir, mais légitimement, non par la suppression pure et simple des adversaires, mais par l'agrégation organique et la formation des atomes en unités représentées par leurs députés dans le Parlement de la nation (2).

(1) *Orig. du gouv. représ.*, t. I, p. 94.

(2) « Ces fortes majorités, dites de Gouvernement, nous les avons vues à l'œuvre, et nous avons constaté qu'elles portaient avec elles le sentiment incurable de leur faiblesse et de leurs incertitudes, soit qu'elles ne sentissent pas fortement que le pays était derrière elles, soit que, sous une apparence d'unité, elles recélassent en réalité une coalition d'opinions inconciliables. Nous estimons, en revanche, que des groupes qui arrivent au Parlement avec l'entière sincérité de leur attitude politique, avec une signification nette et incontestable, auront de grandes facilités pour former une majorité de gouvernement solide et relativement homogène par l'entente qui se fera au grand jour,

En somme, cette objection revient à confondre le droit de décision et le droit de représentation. Nous nous sommes efforcé de les distinguer l'un de l'autre, en montrant l'origine historique de leur confusion ; et c'est cette origine même qu'il convient de rappeler pour achever de réfuter l'objection que nous examinons en ce moment.

Bluntschli n'est pas un adversaire de la représentation des minorités, ainsi qu'on le pourrait croire d'après le passage que nous citions il y a un instant ; mais il reproche aux systèmes proposés en vue d'assurer cette représentation de prendre pour point de départ unique le vote individuel. « C'est là également, » ajoute-t-il, « le défaut général des systèmes actuelle- » ment pratiqués. » Il voudrait que l'élection « fût basée » sur les unions organiques. Les Chambres seraient » ainsi l'expression des groupes politiques importants, » *Communes et autres*, qui forment directement l'Etat, » plutôt que celle des courants agités des masses, et » l'image serait plus noble et plus parfaite. »

On le voit, c'est l'ancienne idée de la représentation des groupes naturels, comtés, provinces, départements, arrondissements, villes, etc., en tant que personnes morales. C'est la négation du vote politique, tel qu'il est compris aujourd'hui, comme droit individuel. C'est la négation de la démocratie, qui confère le droit de suffrage également à tous les citoyens, et non plus inégalement aux membres de telle ou telle corpo-

entre deux ou trois d'entre eux, sur les points qu'ils auront en commun, à supposer qu'aucun n'arrive avec la majorité absolue. » Maurice Vernes, *Bulletin de la Société pour l'étude de la représentation proportionnelle*, nº 2, p. 27.

ration. Aussi Bluntschli, obligé de reconnaître, sans les approuver, les tendances démocratiques de notre siècle (*La Politique*, l. VIII, chap. IV), n'hésite pas à préconiser la représentation des minorités comme le seul moyen, pratiquement possible, de contrebalancer la souveraineté brutale du nombre et la tyrannie du suffrage universel (*La Politique*, l. X, chap. III; *Le Droit public général*, l. II, chap. IV et V). Bluntschli a plus nettement encore affirmé ses idées dans deux articles publiés dans le *Dictionnaire politique* (*Politisches Wörterbuch*), édité à Munich, en 1869, sous les mots *Hare, minorité* (*Minderheit*); et la même année, dans les livraisons d'avril et de mai de la *Revue badoise d'administration et de droit* (*Zeitschrift für badische Verwaltung und Verwaltungs Rechspflege*, il étudiait les *Nouveaux essais et propositions de réforme pour l'élection de la représentation nationale* (*Neuere Versuche und Vorschlæge der Wahlreform für die Volksvertretung*).

La même pensée se trouve développée dans une étude publiée, en 1882, sur *La réforme du suffrage universel*, dans la *Revue catholique des institutions et du droit*. L'auteur, M. Charles Boullay, avocat à la Cour d'appel de Paris, s'explique très franchement sur le reproche adressé à la représentation des minorités d'émietter, de désagréger les forces vives de la nation. Le véritable et le seul coupable, selon lui, c'est le suffrage universel. Et il termine son étude par ces mots :

« Les notions précédentes nous amènent à conclure » ainsi : La représentation des partis faibles peut être » utile quand il s'agit de lutter contre une majorité op» pressive; mais on ne doit pas en souhaiter l'établis» sement définitif, car elle est l'accessoire d'un principe

» injuste et fatal, le principe du suffrage universel.
» Contre-poids des décisions absolues, elle n'est point
» l'adversaire de la puissance du plus grand nombre :
» elle vise seulement à en éviter l'omnipotence.

» *Ceux donc qui admettent le suffrage universel font*
» *acte de loyauté en soutenant les droits des minorités.*
» Ceux, au contraire, qui aspirent à la suppression du
» vote illimité, inconséquent, sans égard pour la va-
» leur des voix, ne sauraient le revendiquer... »

Ainsi, l'objection qui repose sur les atomes va plus loin qu'il ne semble d'abord. La suppression des atomes n'est rien autre que la négation de la démocratie et la suppression du suffrage universel. Elle ne saurait donc être sérieusement invoquée, et elle ne l'a jamais été, dans une démocratie comme la France.

Envisagée à un autre point de vue, l'objection aboutit à la négation du régime représentatif, quand elle se fonde sur la nécessité d'un Etat un et tout-puissant. C'est, en deux mots, la résurrection de la souveraineté antique et l'application à la démocratie représentative des principes de la démocratie directe. On oublie que les deux institutions sont entièrement dissemblables. Certes, l'Etat pouvait être tout-puissant quand il était formé par la réunion des volontés individuelles directement consultées, mais son caractère d'infaillibilité disparaît avec le régime représentatif, les volontés ne pouvant être représentées d'une manière permanente.

Remarquons d'ailleurs que, dans les comices souverains de l'antiquité, la voix de la minorité n'était pas étouffée. A Rome, dans les assemblées aristocratiques

par excellence, dans les comices curiates, non seulement la minorité des patriciens, citoyens actifs, mais encore les clients, privés du droit de vote, avaient la faculté d'émettre librement leur opinion.

Rousseau, le théoricien de la démocratie directe, ne laisse aucun doute sur le droit de délibération, sur le droit de consultation de la minorité. « Pour qu'une vo- » lonté soit générale, » dit-il dans le *Contrat social*, l. II, chap. II, « il n'est pas toujours nécessaire qu'elle » soit unanime, mais *il est nécesaire que toutes les voix » soient comptées; toute exclusion formelle rompt la gé- » néralité.* » Et plus loin : « La volonté générale doit » partir de tous pour s'appliquer à tous. »

En résumé, on ne saurait priver la minorité du droit de représentation ni dans un gouvernement représentatif, ni dans une démocratie. A plus forte raison ne peut-on pas l'exclure de la représentation nationale dans une démocratie représentative. Ce n'est donc pas avec l'unité de tout gouvernement que la représentation des minorités est incompatible, mais seulement avec un régime despotique qui, étranger aux notions de justice et de droit, ne connaît que la raison d'Etat ou l'utilité publique. Les deux termes sont synonymes et déguisent mal un intolérant exclusivisme, sous le vain couvert de l'intérêt général. Encore une fois, c'est la suppression des droits légitimes de la minorité ou de l'individu, tandis qu'au contraire l'effort de la civilisation moderne tend à assurer la protection des faibles et des opprimés. La volonté de la nation doit toujours prévaloir, cela est incontestable, disait Jefferson ; mais que personne n'oublie cet autre principe sacré : « Pour » que cette volonté soit légitime, il faut qu'elle soit

» raisonnable. La minorité a des droits égaux que des
» lois égales doivent protéger, et qu'on ne peut violer
» sans injuste oppression. »

B. et C. La réfutatation de la première objection fait pressentir la réponse qu'il convient de formuler à l'égard des deux autres, qui vont directement à l'encontre de ce que nous avons essayé de démontrer jusqu'à présent : à savoir, que la représentation des minorités est de l'essence même de la démocratie représentative.

B. Dans une première opinion, exposée récemment avec autorité, on prétend que la représentation des minorités est inconciliable avec le régime parlementaire. Cette objection nous vient d'Angleterre, et elle a constitué le plus puissant argument invoqué dans le Parlement britannique pour faire repousser la représentation des minorités, lors de la dernière réforme électorale.

Nous la reproduisons, telle qu'elle a été exprimée dans un organe de publicité très répandu.

« Un Parlement, » dit-on, « n'est pas une Académie
» où il importe, dans l'intérêt de la science, que toutes
» les opinions puissent se produire. Un Parlement est
» sans doute une assemblée où l'on parle et où de cer-
» taines vues politiques cherchent par la parole à pré-
» valoir sur les vues opposées; mais un Parlement est
» en même temps, il est surtout un mécanisme de gou-
» vernement. C'est lui qui fait et défait les ministères,
» et qui, par là, imprime aux affaires publiques la di-
» rection qu'elles doivent suivre. Ce régime suppose
» donc deux partis, pas davantage; deux partis, dont
» l'un représente le mouvement et l'autre la résistance,

» et dont l'un est prêt à prendre la conduite des affai-
» res du moment que l'autre a perdu la majorité des
» voix. Cela est si vrai que la formation d'un troisième
» parti, pour peu que ce dernier venu ait quelque im-
» portance, devient fatale au jeu du régime parlemen-
» taire. En se portant tantôt d'un côté, tantôt de l'au-
» tre, il empêche toute majorité stable et rend ainsi
» tout gouvernement impossible. La représentation des
» minorités, en affectant de ne voir dans chaque ques-
» tion que ses mérites propres, que sa vérité abstraite,
» en créant ainsi à chaque moment des majorités de
» rencontre, en dissolvant les groupes compacts et en
» prévenant les votes systématiques, est l'anéantis-
» sement du régime parlementaire...; elle nous enlève
» l'un des rouages de l'Etat, pour ne nous laisser
» qu'une représentation académique des opinions. »

Et l'auteur anonyme, qui écrit de Londres, conclut que l'extension à l'ensemble des collèges de la Grande-Bretagne du procédé de représentation de la minorité, déjà en usage dans quelques grandes villes, pourra être sans inconvénient du moment seulement où les sièges en question se répartiront entre les deux grands partis qui se divisent le Parlement anglais. Il nous semble que l'apparente rigueur du raisonnement dissimule mal les paralogismes d'un écrivain qui traite de « théorie sentimentale » la thèse de la représentation proportionnelle, et « d'excellentes personnes » ceux qui la défendent. A le prendre au pied de la lettre, tout vote qui s'égarerait sur une personne autre qu'un adhérent déclaré du parti conservateur ou du parti libéral devrait être purement et simplement annulé : « Le régime parlementaire suppose deux partis, pas davantage; » — ces

mots constituent la négation pure et simple du droit de l'électeur.

D'ailleurs, il n'est pas exact d'invoquer l'unité essentielle, soit du parti conservateur, soit du parti libéral dans la Grande-Bretagne : chacun de ces partis compte lui-même, comme on le sait fort bien et comme le sait tout le premier l'écrivain anonyme, plusieurs groupes de nuances sensiblement différentes (1). La division du Parlement britannique en conservateurs et progressistes est très superficielle, ou, pour mieux dire, laisse en dehors de nombreux représentants qui forment l'extrême droite et l'extrême gauche du parti whig et du parti tory. Quant aux inconvénients graves et au danger constitutionnel qui pourraient résulter, pour le Royaume-Uni, de l'organisation d'un parti irlandais, qui ne serait ni conservateur ni libéral, c'est là un vice inhérent au régime parlementaire anglais, qui tient à l'insuffisante assimilation d'une des portions du royaume et n'a rien à voir avec la question de la représentation proportionnelle.

Enfin, la définition qui est donnée du but que poursuivent les partisans de cette dernière cause est complètement fantaisiste, Loin qu'ils affectent « de ne voir dans chaque question que ses mérites propres, que sa vérité abstraite, » loin qu'ils visent à créer « à chaque

(1) « Au Parlement, le vieil antagonisme entre *whigs* et *tories*, ou libéraux et conservateurs, n'a plus sa simplicité d'autrefois ; les libéraux ont enfanté le parti radical, et les conservateurs ont à compter avec ce qu'on appelle le *fourth* parti (le quatrième parti). En dehors de ces deux groupes, — les derniers venus seront un jour les plus considérables, les batailles parlementaires de l'avenir devant se livrer entre les radicaux et le quatrième parti, — le Parlement a vu grandir les obstructionnistes ou Irlandais. » Comte Paul Vasili, *La Société de Londres* (*Nouvelle Revue*), 1er juin 1885, p. 449).

moment (dans les assemblées représentatives) des majorités de rencontre, » ce qui serait « l'anéantissement du régime parlementaire, » les défenseurs d'un mode de représentation plus équitable que celui des majorités ont la conviction que des groupes homogènes, nommés sur des programmes définis, se comporteront dans une assemblée délibérante avec infiniment plus de suite, d'une manière beaucoup plus conforme aux prévisions, que des députés qui, pour se faire élire sous une étiquette commune, ont dû dissimuler leurs tendances particulières. Nous estimons, en conséquence, avec M. Maurice Vernes, que notre cause, qui est avant tout celle d'un régime *représentatif*, soucieux de la sincérité, ne perd rien à être examinée au point de vue du régime *parlementaire*, sur le terrain duquel l'on croit habile de se transporter dans l'espoir d'en avoir plus vite fini avec elle. Et si nous demandions, à notre tour, à notre contradicteur, comment il s'y prendra, avec le système des majorités, pour empêcher les électeurs de nommer, si fantaisie leur en vient, des députés qui ne soient ni avec le parti conservateur ni avec le parti libéral, nous imaginons qu'il n'aurait pas grand chose à nous répondre.

C. La troisième objection est assurément la plus délicate, à raison de la part de vérité qu'elle renferme, et aussi parce qu'elle porte le débat sur le terrain de la politique contemporaine. Nous n'hésitons pas cependant à l'examiner, estimant que ce sont précisément ces questions-là qui ne doivent pas être abandonnées aux polémiques irraisonnées des partis politiques, mais qui demandent à être jugées froidement, avec toute l'impartialité d'une discussion juridique.

M. Alfred Fouillée, dans son étude magistrale sur la *Philosophie du suffrage universel*, après avoir défini la distinction théorique qui doit séparer le droit de représentation du droit de décision, se demande si le moment est opportun, en France, pour établir pratiquement cette distinction au moyen de la représentation des minorités. M. Fouillée ne le croit pas. Il estime « qu'une représentation théoriquement exacte des mi-
» norités pourrait offrir, dans la situation actuelle, des
» dangers pratiques, méconnus par les adeptes de Stuart
» Mill et de Hare. » Et il ajoute : « Pour que la repré-
» sentation proportionnelle soit applicable, il faut, se-
» lon nous, qu'il n'existe guère dans un pays que des
» partis constitutionnels. Mais, en France, la lutte est
» presque toujours entre ceux qui admettent la consti-
» tution et ceux qui veulent la renverser. Or, il faut
» avoir soin de ne pas organiser dans l'Etat la division
» même des partis, de ne pas élever ces partis au rang
» de membres constitutifs dans le grand corps social...
» En France, nous avons des radicaux et des absolu-
» tistes; mais les radicaux sont trop souvent révolu-
» tionnaires, et les absolutistes le sont aussi à leur fa-
» çon, puisqu'ils ne sont que les partisans des
» dynasties tombées et que leur but est le renversement
» de la Constitution... Accorder le droit de délibération
» à tous les partis *constitutionnels*, proportionnellement
» à leur force, et assurer le droit de décision au libéra-
» lisme progressiste, avec le contre-poids du libéralisme
» conservateur, tel est le but que doit poursuivre la dé-
» mocratie. »

C'est là un *desideratum ;* c'est le plan d'une démocratie idéale. Oui, nous croyons, avec M. Fouillée, que le

progrès sera régulier et se conciliera avec une juste conservation des résultats acquis, si la représentation nationale se compose de deux grands partis libéraux, l'un progressiste et l'autre conservateur, avec quelques éléments de radicalisme, contrebalancés par un reste inévitable d'absolutisme.

La réalisation de ce programme est souhaitable; mais comment l'obtenir? Est-ce donc par des moyens arbitraires et despotiques que l'on entend poursuivre l'épanouissement de la liberté? Est-ce en privant des citoyens du droit de vote, d'un droit de vote efficace, que l'on veut appliquer le principe du suffrage universel? Prétend-on enfin établir l'égalité en créant des catégories de membres actifs, ayant la jouissance et l'exercice de tous les droits politiques, et des classes de membres passifs, condamnés au silence et soumis par avance à des décisions au sujet desquelles on ne les a même pas consultés?

Et quand on ne veut accorder le droit de délibération qu'aux partis constitutionnels, on oublie (nous n'apprécions pas, pour le moment, le fond de la proposition, mais seulement son degré d'efficacité pratique), — on oublie trop aisément qu'un mensonge, un mensonge forcé, d'ailleurs, n'a jamais arrêté les partis politiques. On n'aura obtenu qu'nn résultat : donner une prime à l'hypocrisie.

On ne discute pas, dites-vous, avec les minorités anticonstitutionnelles, on les supprime. Mais, exclus de la vie politique en tant qu'absolutistes, les partis renaîtront sous l'étiquette trompeuse de conservateurs, de *tories*. Prétendrez-vous distinguer de nouveau entre les vrais *tories* et les faux *tories*? D'autre part, exclurez-

vous les progressistes simulés (les radicaux)? Admettrez-vous seulement les progressistes véritables? Où est le moyen de discerner, les unes des autres, les appellations mensongères et usurpées des dénominations exactes et méritées?

Laissez faire les électeurs, laissez passer les candidats. La démocratie saura bien reconnaître les siens et séparer ses amis de ses courtisans, ses alliés de ses adversaires (1).

L'objection soulevée par M. Fouillée contre la représentation des minorités, constitue la base de tous les arguments que l'on a coutume de faire valoir, en France, en faveur du système actuel des majorités. Nous retrouvons cette objection, — la seule invoquée d'ailleurs, — dans le rapport de M. Constans sur le rétablissement du scrutin de liste; nous l'examinerons sous cette forme nouvelle en étudiant ce système de votation. Elle a été reprise par un de nos publicistes les

(1) A un régime de tyrannie et d'oppression, nous préférons la liberté et ses dangers : *malo periculosam libertatem.*

« Il y a quelque mérite, pour l'Assemblée nationale, à répondre par une loi de liberté aux violentes passions qui s'agitent jusqu'à ses portes. Je me trompe, elle n'a pas tant de mérite qu'elle en a l'air; elle a seulement un peu de mémoire; elle sait ce que valent ces artifices, ces remèdes factices de compression matérielle qu'on lui propose; elle sait ce qu'ils valent, ce qu'ils coûtent et ce qu'ils produisent.

» Elle sait ce qu'il faut penser de cette méfiance mal dissimulée contre toutes les institutions libérales;.... elle ne veut plus rentrer dans cette voie; elle ne veut plus du poison assoupissant de la dictature; elle veut les remèdes douloureux, mais vigoureux et virils, de la liberté. » Discours du duc de Broglie dans la discussion de la loi sur la presse, *Journal officiel*, 15 avril 1871, p. 595.

plus appréciés, profondément dévoué à la défense des idées libérales. Tout en reconnaissant que la représentation des minorités est conforme à l'équité, que le fonctionnement de la loi des majorités a quelque chose de brutal et souvent d'injuste, M. Jules Dietz se demande si l'application des idées de réforme électorale n'aurait pas des inconvénients sérieux en un pays tel que le nôtre, où les bases mêmes du régime établi sont contestées par un parti politique important. « La France » n'a pas seulement une droite, une gauche et une ex- » trême gauche républicaines : elle compte quelques » millions d'ennemis de la République. C'est, aujour- » d'hui, la principale cause de ses embarras politiques. » Peut-on songer à accroître encore ces embarras, en » ménageant aux adversaires des institutions du pays » le moyen d'envoyer au Palais-Bourbon vingt ou trente » députés de plus? Nous sommes trop divisés, et divisés » sur des questions trop fondamentables, pour tenter de » pareilles expériences. »

Il nous paraît que M. Dietz s'engage ici dans une voie singulièrement dangereuse, dont la sincérité de son libéralisme aurait dû le garer. Peut-il et veut-il empêcher les électeurs non républicains de participer, de par la loi fondamentale, aux affaires du pays? Peut-il et veut-il les déclarer déchus de leur droit politique, tant qu'ils se refuseront d'accepter la forme de gouvernement qu'ont consacrée les assemblées législatives? Non, sans doute. Alors, pourquoi indique-t-il qu'entre deux modes de votation, celui-là a ses préférences qui fait aux non-républicains la part la plus petite, en ne leur assurant pas dans les assemblées la proportion de représentation que recommande leur importance dans le

pays? Qu'eût donc dit le rédacteur des *Débats*, si les publicistes de l'Empire avaient tenu un tel langage à l'égard de l'Union libérale entre 1860 et 1870? Qu'aurait-il à répondre à ceux qui entreprendraient de justifier rétrospectivement le fameux découpage des circonscriptions électorales sous le régime déchu, où les grandes villes hostiles, divisées en fractions, voyaient noyer leur opinion dans le flot des électeurs campagnards dévoués, dont elles étaient condamnées à former l'appoint? D'ailleurs, rien n'est moins prouvé que telle minorité puisse se trouver mieux à un moment donné de l'application de la représentation proportionnelle que du fonctionnement du scrutin de liste ou d'arrondissement. La seule chose certaine, — et c'est celle-là que nous recherchons, — c'est que les diverses opinions se retrouveraient dans les corps élus en des proportions correspondant, beaucoup plus que ce n'est le cas aujourd'hui, à leur importance respective dans le pays. Et nous nous flattons de l'espoir qu'une sorte d'apaisement se ferait tout d'un coup dans notre patrie, le jour où la pensée des revanches du lendemain cesserait de rendre hargneuses et intraitables des minorités mécontentes de leur sort, le jour où la crainte d'un revirement cesserait de rendre nerveuses, personnelles et injustes, des majorités inquiètes de la fortune qui peut leur être bientôt réservée au jour fatal du scrutin.

CHAPITRE III.

DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE DE LA MAJORITÉ ET DES MINORITÉS.

VIII. — Par un procédé familier aux peintres qui,

après avoir terminé leur toile, la renversent pour l'examiner à nouveau et mieux en juger les effets, voyons maintenant, après avoir réfuté les objections principales formulées contre la représentation des minorités, quels avantages propres présente cette réforme et quelle utilité particulière elle peut offrir dans une démocratie représentative.

Nous n'avons pas évidemment à envisager cette question au point de vue des intérêts de la minorité (1); nous l'étudierons uniquement au point de vue de l'intérêt général et des principes démocratiques et, quelque téméraire que puisse d'abord paraître cette affirmation, au point de vue de l'intérêt même de la majorité.

Précisons bien d'abord la portée de la réforme.

Quand nous demandons que les minorités soient représentées, nous ne voulons pas prétendre que la représentation des minorités doive porter atteinte au droit de décision, qui reste intact entre les mains de la majorité. La minorité est consultée, la minorité délibère; mais c'est la majorité qui décide.

Il serait inutile d'insister sur ce point, si des adversaires de la réforme ne l'avaient présentée comme violant les droits de la majorité, et si, d'autre part, des amis maladroits de la représentation des minorités n'avaient quelquefois, par un sentiment de réaction exagérée contre le régime oppresseur des majorités, compromis par des revendications excessives le succès même de la cause qu'ils voulaient faire triompher.

Représentation des minorités doit s'entendre d'un

(1) On peut, d'un mot, traduire l'intérêt de la minorité à être représentée par cette formule banale : Les absents ont toujours tort.

mode électoral qui assure aux minorités le droit de représentation, sans oublier que le droit de décision doit être l'apanage de la majorité. Aussi est-il préférable, pour éviter toute confusion, de se servir des mots : représentation proportionnelle des minorités, ou mieux encore : représentation proportionnelle de la majorité et des minorités, pour désigner la réforme qui a pour but d'accorder aux minorités la part de représentation à laquelle elles ont le droit. Ce sont les termes que nous emploierons désormais. — Nous avons maintenant établi le droit des minorités à la représentation : nous n'avons plus qu'à en montrer les effets, et à en indiquer la portée d'application dans le champ restreint que limite le droit de décision de la majorité.

Au début, les premiers partisans de la réforme ont réclamé seulement la représentation de la minorité; car c'était là surtout que l'abus était criant et qu'éclatait d'une manière manifeste l'injustice des lois électorales. Dans une circonscription de 100,000 électeurs, la majorité, comptant 60,000, 55,000, ou un nombre moindre encore (50,001 pour pousser les choses à l'extrême), absorbait la totalité de la représentation, et la minorité, 40,000, — 45,000 — 49,999 électeurs, n'obtenait aucun représentant.

On chercha alors un mode de votation qui permît à la minorité de faire élire à tout le moins un ou deux députés de son choix. Les systèmes proposés dans ce but ont parfois, dans la pratique, dépassé singulièrement la pensée qui inspira leurs auteurs. On a vu en effet (et nous reviendrons sur ce point quand nous traiterons de la partie pratique de cette étude), on a vu une minorité d'électeurs accaparer ainsi la majorité des

représentants. C'était donner beau jeu aux adversaires de la réforme. Ils en ont profité et abusé; ils ont crié bien haut à l'injustice, oubliant qu'il n'est pas plus inique de conférer à une fraction du corps électoral une part trop considérable de représentation que de ne pas lui en accorder du tout.

Aujourd'hui, les partisans de la réforme ont abandonné ces anciens errements. Les sociétés réformistes de Londres (fondée en 1868), de New-York (1867), de Rome (1872), de Bruxelles (1883), de Paris (1884), de Berne (1884), ont inscrit sur leur programme : *Représentation proportionnelle;* elles ont effacé les termes : *Représentation des minorités.*

Ce n'est pas là une question de mots.

Nous avons dit, sans le prouver encore, que certains modes de votation proposés pouvaient donner à la minorité une représentation excessive; dès lors, pourquoi supprimer une injustice pour en consacrer une autre?

Avec la représentation proportionnelle, plus d'arbitraire, plus d'inégalité. A la majorité d'électeurs, la majorité des représentants; à la minorité, une minorité de représentants.

C'est l'application de ce double principe qui doit guider le législateur dans la réforme électorale : à la majorité appartient le pouvoir de décision; à la majorité et aux minorités le droit de délibération.

On a dit souvent que la représentation proportionnelle des minorités nécessiterait des calculs compliqués de nature à dérouter les esprits peu cultivés, et des efforts d'intelligence qui rendent la réforme d'une application difficile dans les démocraties. Rien n'est moins

exact. C'est bien plutôt le système des élections à la majorité qui est de compréhension mal aisée, et qui ne peut s'expliquer autrement que par une confusion historique ou voulue *à priori* entre le pouvoir de décision et le droit de représentation. Qu'on interroge un enfant de douze ans (l'expérience a été faite et a pleinement réussi) et, dans l'ignorance des dispositions arbitraires de nos lois électorales, il répondra avec la sûreté du bon sens et l'instinct de la vérité.

Si dix mille électeurs ont à nommer dix députés, et que ces dix mille électeurs soient tous de l'opinion A, de quelle opinion seront les dix députés? Evidemment de l'opinion A.

Même raisonnement si les dix mille électeurs étaient tous de l'opinion B : les dix députés seraient aussi de cette opinion.

Si les dix mille électeurs sont partagés également entre les opinions A et B, quel nombre de députés sera attribué à chaque parti, fort de cinq mille voix? — Cinq députés appartiendront à la première opinion et cinq à la deuxième.

Si les dix mille électeurs sont partagés inégalement, six mille soutenant l'opinion A, quatre mille défendant l'opinion B, comment seront répartis les députés? — Inégalement, et dans la même proportion que les électeurs : on aura six députés A et quatre députés B.

On peut faire varier le rapport existant entre le nombre total des électeurs et le nombre des partisans de telle ou telle opinion, augmenter le nombre des partis en présence, en supposer trois, quatre, cinq... au lieu de deux, la règle de répartition ne changera pas et se formulera toujours ainsi :

Dans une circonscription électorale déterminée, tout parti a droit à autant de députés qu'il renferme de fois le quotient électoral (obtenu en divisant le nombre des électeurs par celui des représentants à élire).

Donnons à ce raisonnement abstrait une forme concrète; passons de la théorie à la pratique, du principe à l'application, de la justice à l'utilité. Prenons comme exemple une des questions les plus graves qui puissent être soumises à une assemblée législative : la paix ou la guerre.

La majorité veut la guerre, elle la vote : la minorité n'a qu'à se soumettre, et les partisans de la paix seront enrôlés et se battront comme les partisans de la guerre. La majorité est la loi des décisions. Mais ce n'est pas là un principe, c'est un remède à l'anarchie, c'est une nécessité. L'unité nationale ne peut subsister qu'au prix de concessions mutuelles et de sacrifices réciproques.

Mais, si la majorité est la loi des décisions, la proportionnalité est la règle des élections, le principe de l'exercice du droit de représentation. — Reprenons notre exemple. La guerre à peu près terminée en fait, à la suite de sanglantes défaites et de désastres répétés, on convoque une assemblée législative pour savoir si l'on continuera la lutte ou si l'on signera un traité de paix. La majorité du pays veut la paix. Si la minorité est privée de représentants, il est à craindre qu'on ne fasse la paix à tout prix, même à des conditions onéreuses et déshonorantes. Si, au contraire, la minorité est représentée, elle pourra faire entendre sa voix dans l'assemblée législative et peser par ses votes sur la décision à prendre. La paix sera conclue, mais une paix acceptable et honorable.

Précisons. — Les sept dixièmes des électeurs veulent la paix, les trois dixièmes demandent la continuation de la guerre. Est-il téméraire de supposer que les sept dixièmes peuvent se décomposer ainsi qu'il suit : quatre dixièmes, partisans de la paix à tout prix ; trois dixièmes, partisans de la paix sous conditions. Si la minorité des électeurs n'est pas représentée, il en résultera que, la décision étant prise à la majorité des voix, les partisans de la paix à tout prix, formant la majorité de la majorité, prendront telle décision qu'il leur conviendra. Dans l'espèce, ils signeront la paix à quelques conditions que ce soit, et cela au nom du pays, au nom de tous les électeurs, dont la majorité cependant est hostile à une pareille solution. Si, au contraire, la minorité est représentée, sans doute elle ne pourra engager le pays dans la continuation de la guerre (et ce résultat ne serait pas à souhaiter, puisque, par hypothèse, le pays veut la paix), mais du moins elle aura la faculté d'arrêter l'assemblée sur la pente fatale de la paix à tout prix, et, en s'unissant aux représentants de la minorité de la majorité, amènera le Corps législatif à la conclusion d'un traité de paix honorable.

Un raisonnement analogue est applicable au cas où l'assemblée législative a à déclarer la guerre. Le pays veut la guerre. Si la minorité est représentée, sans doute elle n'empêchera pas la guerre ; mais, en témoignant que l'unanimité du pays ne la demande pas, elle obligera la majorité à examiner avec plus de soin les raisons pour et contre, à ne pas prendre une décision à la légère, à s'assurer si les armements sont prêts, si les finances de l'Etat ne sont pas trop obérées, si l'on a des alliances, etc.

Les grandes découvertes ont deux caractères : la simplicité de l'idée mise en lumière et l'étendue de ses conséquences.

Lorsque Denis Papin remarqua que la vapeur d'eau soulevait le couvercle d'une marmite, son observation se rapportait à un phénomène bien simple. Et cependant qui pourrait nier l'influence de cette découverte? L'utilisation de la vapeur comme force motrice n'a pas seulement modifié la production agricole et industrielle, facilité le commerce et l'échange des produits; en augmentant la promptitude des transports, elle a rapproché les peuples et accéléré la circulation des idées. Dans le domaine de la civilisation intellectuelle et morale, aussi bien que dans celui de la civilisation matérielle, l'invention de Papin constitue vraiment une révolution.

La représentation proportionnelle est une idée nouvelle, mise en circulation depuis quelques années, et frappée au coin de la simplicité et du bon sens. Nous la regardons comme une grande découverte dans l'ordre des questions sociales, appelée à faire époque dans l'histoire de la démocratie représentative. Elle facilite l'application loyale de cette forme de gouvernement, elle en assure le complet épanouissement, elle en corrige les écarts réels et les excès possibles. C'est au nom de la liberté, au nom de l'égalité et de la justice, au nom de la fraternité et de la paix sociale, que nous demandons à ce que nos lois électorales consacrent enfin la représentation vraiment démocratique, la représentation proportionnelle de la majorité et des minorités.

Section Première.

IX. — « Quand une fois on a trouvé le moyen de » prendre la multitude par l'appât de la liberté, » a dit Bossuet, « elle suit en aveugle pourvu qu'elle en entende seulement le nom. »

Le mot de *liberté* a un immense prestige. Il éveille dans l'âme le sentiment de quelque chose de bon par excellence, il résonne aux oreilles comme les grands mots de *courage*, de *vertu*, de *clémence*. La liberté est le plus précieux attribut de la civilisation; elle ne saurait donc avoir d'ennemis avoués. Ceux qui la combattent n'osent l'attaquer sous son nom; ils l'appellent licence (1).

La démocratie promet la liberté aux peuples : la leur donne-t-elle? Oui, en droit; non, en fait.

Nous ne parlons ici que de la liberté politique, de la condition d'un peuple qui se gouverne lui-même ou par des mandataires librement élus. La liberté sans épithète, somme de toutes les libertés : liberté civile, liberté religieuse, liberté de la pensée, etc., n'est pas de création légale. Les lois, et particulièrement les lois électorales, ne peuvent agir ici que comme des tendances; vainement les institutions seraient libérales, si les mœurs et le tempérament de la nation ne l'étaient pas : *quid leges sine moribus vanæ proficient.*

Mais la liberté politique, si elle n'engendre pas nécessairement la liberté dans l'ordre social, est du moins

(1) Vicomte Philibert d'Ussel, *La démocratie et ses conditions morales*, l. II, ch. I.

la condition essentielle de l'établissement de cette liberté qui, sans elle, n'aurait qu'une existence précaire, dépendant du hasard, de l'arbitraire ou du bon plaisir d'un monarque ou d'une caste.

La démocratie, quand elle demeure fidèle à ses principes, doit réaliser la liberté politique, et il semble bien, à la vérité, que le suffrage universel confère à tous les citoyens, à tous les membres de la collectivité le droit de vote, le droit d'élire librement les représentants de la nation. En fait, il n'en est rien, le droit de vote n'étant efficace qu'au regard de la majorité. Des minorités, souvent très considérables, peuvent sans doute déposer des bulletins dans l'urne électorale ; mais ces bulletins sont sans valeur, sans influence, et ne comptent pas plus pour la désignation des députés que les votes nuls, les bulletins blancs ou les voix perdues.

La minorité fût-elle très nombreuse — de la moitié moins un des votants, — la majorité accaparerait encore la totalité de la représentation, la minorité n'obtenant pas un seul député.

Est-ce là vraiment la liberté politique? Et que vient-on nous parler de démocratie et de suffrage universel?

Le suffrage n'est vraiment universel que si la voix de chaque citoyen est comptée utilement dans le dépouillement des votes; sinon, le droit de suffrage n'est plus qu'une duperie et qu'un leurre, ajoutant l'ironie de la liberté à la réalité de la servitude. Ce n'est plus le suffrage universel, c'est le suffrage restreint, et restreint par le pur hasard des circonscriptions électorales, quand il ne l'est pas par les délimitations savantes et les découpages habiles du pouvoir. Il n'y a plus alors de liberté politique, puisque la liberté politique con-

siste dans l'action égale de tous les citoyens sur le gouvernement des affaires publiques. Ces électeurs, jouissant d'un droit de vote illusoire, ne sont plus des citoyens, mais des sujets. Car le caractère propre des sujets, dit avec beaucoup de justesse M. Naville (1), est d'être gouvernés sans avoir voix au chapitre. Des citoyens privés de représentation n'ont pas plus d'influence sur le vote des lois et des impôts que les administrés d'un autocrate, que les sujets du czar.

Dans les républiques dites démocratiques, si fières et quelquefois si vaines de leur liberté, il existe des groupes considérables d'électeurs, et souvent des plus éclairés, des plus dévoués à la chose publique, qui ont le sentiment distinct, parfois amer, de la servitude politique. Ils jouissent de libertés individuelles et sociales, si les lois sont libérales; mais ils en jouissent au même titre que des étrangers. Ils sont exclus de la vie publique; ils ne comptent pour rien dans l'Etat.

X. — Chassée du corps électoral, la liberté ne se

(1) *La Réforme électorale en France*, p. 18 — « N'est-ce pas une » contradiction que des personnes que la loi déclare capables d'exer- » cer le droit électoral soient, d'un autre côté, par une singulière » contradiction, exclues de toute participation au sein des conseils » qui sont le produit de l'exercice de ce droit! C'est un servage po- » litique. Qu'est-ce, en effet, que le servage politique? C'est la situa- » tion de ceux qui n'ont absolument pas le droit d'intervenir dans » les affaires de leur pays : ils n'ont aucun droit ; ce ne sont pas des » hommes libres, ce sont des serfs. Il faut, il est vrai, au sein des » corps délibérants, se référer à la volonté de la majorité. C'est une » nécessité de fait à laquelle il faut bien se soumettre, mais on ne » saurait l'étendre des corps délibérants au choix des mandataires » eux-mêmes. » Discours de M. Delecourt au sénat belge, séance du 29 mars 1881 (*Annales parlementaires*, 1880-1881, p. 84.)

retrouve pas non plus dans l'assemblée élue. Gardons-nous ici d'une confusion. Nous ne prétendons pas dénier à la majorité de l'assemblée des représentants le droit de décider selon ses volontés et non d'après les désirs de la minorité. Mais nous disons qu'une décision ne peut être prise librement s'il n'y a eu délibération entre plusieurs opinions, choix entre diverses alternatives, et, pour tout dire d'un mot, liberté d'option entre deux ou plusieurs décisions. Et comment en serait-il ainsi si, la minorité n'étant pas représentée, l'assemblée élue appartient tout entière à la majorité, et si aucune voix discordante ne vient troubler une unanimité peu rassurante pour le bien-fondé des déterminations.

C'est là cependant, l'idéal de certains esprits, qui ne voient pas qu'une telle doctrine conduit logiquement, non au régime représentatif, mais au césarisme. Le césarisme réalise pleinement cet idéal de l'unité absolue : faire élire un monarque par le suffrage universel, ou une assemblée par la seule majorité de la nation, aboutit au même résultat. Dans l'un et l'autre cas, pas de divergence d'opinion, pas de délibération, pas de liberté.

Il en est des assemblées comme des individus. Leur liberté s'affirme par leur déterminisme, c'est-à-dire par leur détermination après délibération. Un esprit ne peut pas se décider pour deux choses contraires à la fois, mais il peut et il doit délibérer sur les contraires; il en est de même pour cette sorte de cerveau national qu'on nomme un parlement (1).

L'absence de liberté au sein de l'assemblée élue n'est

(1) A. Fouillée, *La Philosophie du suffrage universel*, p. 913.



que la conséquence de l'absence de liberté politique dans le corps électoral. La minorité n'ayant qu'un droit de vote inefficace est privée du droit de représentation, et la majorité décide unanimement sans délibération.

Dans la réalité, les choses ne se passent pas toujours ainsi, et parfois la minorité réussit à faire élire ses représentants dans telle ou telle circonscription électorale. Nous rechercherons bientôt dans quelle mesure et suivant quelle proportion a lieu cette dévolution des représentants à la minorité : examinons seulement, dès à présent, quel rôle va jouer une minorité privée de liberté politique et condamnée à voter sans que ses candidats aient chance d'être élus.

Une minorité, surtout une minorité nombreuse, se résigne difficilement à un complet effacement. Elle lutte, elle essaie de vaincre et, pour triompher, ne recule pas toujours devant des moyens peu loyaux. Nous voulons parler des coalitions et de la corruption électorale.

XI. — Les coalitions se comprennent aisément et n'ont besoin d'aucune justification, quand elles se produisent dans une assemblée délibérante, au moment du vote sur une décision à prendre. Il faut voter *oui* ou voter *non* ; il n'y a pas de milieu, pas de tiers parti, en dehors de l'abstention, hypothèse sur laquelle nous reviendrons plus loin. Rien d'étonnant dès lors à ce que les promoteurs de la loi et les partisans du principe en discussion, qui ont essayé, mais en vain, de faire triompher des amendements, votent dans le même sens. Une décision s'impose, bonne ou passable, il faut l'adopter.

Dans les élections des représentants, il n'en est pas de même. Il ne s'agit plus d'une décision définitive, d'une résolution à exprimer par un oui ou par un non.

Le droit de vote est un droit individuel se traduisant par une manifestation collective : l'élection de cinq cents, de six cents représentants. Si mon opinion est isolée, ma voix sera perdue, rien de plus juste ; ce n'est que sous un gouvernement direct que l'on peut être à la fois représenté et représentant. Mais si mon opinion compte des adhérents nombreux, un million, douze cent mille sur un ensemble de dix millions d'électeurs inscrits, ne pourrai-je pas, en m'unissant à eux, voter pour des représentants de mon choix? Nullement. La seule liberté que me concède la loi électorale consiste dans la faculté qui m'est offerte de donner ma voix à celui ou à ceux des candidats en présence qui s'éloignent le moins de mes opinions. Je ne puis manifester qu'une préférence au rebours. Il m'est interdit, sous peine de perdre ma voix, de voter pour mes amis ; la loi me permet seulement de choisir entre mes ennemis et mes adversaires politiques.

Le fait paraît étrange, et cependant il n'est que trop réel.

Les électeurs sont obligés de se grouper en deux camps, puisque la représentation est un monopole à disputer. Un parti qui se divise et disperse ses voix sur un trop grand nombre de candidats assure le triomphe d'un autre parti bien discipliné, qui vote d'une manière compacte. La condition d'un triomphe électoral est donc l'abdication de toute indépendance dans le choix des représentants. Les coalitions deviennent absolument nécessaires, et les votants doivent obéir à un mot d'ordre commun. Les succès électoraux sont en raison inverse de la liberté des électeurs, la servitude est le moyen de la victoire : *omnia serviliter pro dominatione.*

Quels représentants peuvent donner de semblables élections, faites en dehors de toute désignation indépendante, sous l'empire d'une nécessité tyrannique, à l'aide de coalitions hybrides? — on ne le devine que trop : des majorités sans cohésion, sans autorité, sans mandat. Que représentent-elles? Des rancunes d'une heure, qui ne survivent pas à la fièvre du moment; des alliances d'un jour, dont on rougit le lendemain.

Et cependant, on ne sait ce que l'on doit le plus blâmer, ou du rapprochement de candidats, dont les noms hurlent de se voir accouplés, ou de la législation qui rend nécessaires des alliances aussi monstrueuses.

XII. — La division des électeurs en deux camps bien tranchés, majorité et minorité, pousse l'un et l'autre parti, quand l'écart des voix n'est pas considérable, à user de tous moyens, licites ou illicites, *per fas et nefas*, pour assurer le triomphe de ses candidats.

L'élection n'est pas une question de plus ou de moins; c'est une question de tout ou rien. Il ne s'agit pas d'avoir la majorité des représentants, mais bien d'accaparer la totalité des représentants ou de n'en obtenir aucun.

La corruption électorale n'est pas, comme on l'a prétendu, le triste apanage des pays démocratiques qui ont adopté le suffrage universel (1); on la retrouve chez toutes les nations où l'élection confère l'accès aux plus hautes fonctions de l'Etat. Il est même permis de croire que la corruption électorale se développe avec un caractère particulier de gravité, quand l'emploi du suffrage restreint donne au déplacement de quelques voix une

(1) *Le Suffrage universel*, ch. VI à IX.

valeur décisive dans le résultat du vote. — Plus l'eau est profonde, disait Aristote, plus elle est pure. — On empoisonne une source plus facilement qu'un fleuve.

C'est qu'en effet la corruption électorale se donne libre carrière dans une circonscription peu étendue, où la minorité est très forte. Ici, l'achat de quelques suffrages peut déplacer la majorité et retourner, au profit des vaincus de la veille, l'injustice électorale dont ils souffraient hier. Aussi est-ce en de pareilles circonstances que se produisent, le plus souvent, les faits de corruption. On n'a pas recours à de tels moyens pour rendre plus éclatant le triomphe de la majorité ; mais on ne recule pas devant cette ressource suprême pour arracher à la majorité intolérante la représentation qu'elle détient à l'exclusion de tous les autres partis.

En Angleterre, le nombre des électeurs de chaque collège était, avant le dernier *bill* de *redistribution*, assez peu élevé : on comptait environ, pour chaque circonscription, de deux à trois mille votants. L'écart entre conservateurs et libéraux était, en outre, généralement assez faible. Aussi, les minorités de chaque collège, soit du côté des *tories*, soit du côté des *whigs*, redoublaient-elles d'efforts et de libéralités, le jour du vote, pour acheter les quelques voix qui fixaient la majorité. Voici des chiffres de dépenses électorales avouées, officielles en quelque sorte, d'après des documents émanant du *Home office* et publiés, à la demande de la Chambre des Communes, à la suite des élections de 1880.

Les frais de deux députés, élus dans le Derbyshire, se montent à 6,412 livres, soit à 160,300 francs pour 3,416 votants ; dans le comté de Durham, l'élection d'un député coûte 12,726 livres, c'est-à-dire plus de

300,000 francs pour 5,092 votants. Dans le Montgomeryshire, un candidat dépense 13,453 livres pour 2,041 votants, soit 336,325 francs, environ 170 francs par votant (1).

Il est facile de comprendre, par ces dépenses énormes, la nature des moyens employés pour agir sur les électeurs.

D'autres renseignements, publiés également par ordre de la Chambre des Communes, établissent l'étendue de la corruption d'une manière directe et certaine. Les magistrats chargés de statuer sur la validité de certaines élections contestées signalent très fréquemment l'achat des votes, soit par les candidats, soit par leurs agents. Depuis le *ballot act* de 1872 jusqu'en 1879, dix-sept élections sont cassées ; celles de Durham et de Poole sont annulées à deux reprises, et celle de Strond à trois reprises successives.

Nous nous arrêtons dans l'examen de ces élections faites à l'aide de la corruption la plus éhontée. Nous pourrions citer encore de nombreux exemples empruntés aux élections dans les Etats-Unis, et même en France. Mais cette étude ne nous apprendrait rien que tout le monde ne sache déjà : à savoir que la corruption, l'achat des votes, l'embrigadement des électeurs en escouades dociles, l'asservissement des votants constituent un danger grave qui préoccupe depuis longtemps les hommes soucieux d'assurer au régime représentatif in-

(1) Les sommes dépensées par chaque candidat sont officiellement constatées par le président de chaque élection (*returning officer*). Les chiffres cités sont empruntés à un document qui a pour titre : *Returns relating to election charges. Return to an adress of the Honorable the House of Commons dated 21 juin 1880,* p. 1 à 49.

dépendance et dignité. En Angleterre, aux Etats-Unis, des lois spéciales punissent sévérement, comme à Rome, l'*ambitus*, la brigue, la corruption. En France, la législation, sans être muette sur ce point, ne renferme peut-être pas des dispositions assez précises. Mais, si les tribunaux ne sévissent que rarement, par contre, les assemblées représentatives, chargées de procéder elles-mêmes à la vérification des pouvoirs de leurs membres, déploient une grande sévérité. En moins de sept années, de 1876 à 1882, la Chambre des députés a cassé quatre-vingt-dix élections, soit une moyenne de treize par année, et nous ne comptons, dans ce nombre, que les élections annulées pour des motifs de pression, d'intimidation, de manœuvres coupables ou de corruption.

En France, on est généralement porté à croire que l'agrandissement du collège électoral diminuerait la corruption, qui resterait comme un vice particulier aux petites circonscriptions. La proposition est vraie en partie. L'adoption du département comme unité de circonscription électorale rendrait plus difficile le déplacement de la majorité, devenue plus considérable; on aurait par là-même rendu plus difficile aussi l'achat des voix nécessaires pour former l'appoint de la majorité. Mais ne pourrait-on pas craindre de voir la corruption collective se substituer à la corruption individuelle? La corruption électorale ne se manifeste pas uniquement par des libéralités pécuniaires; la pression sur le vote des citoyens sait revêtir des formes multiples.

Le véritable, le seul remède, il faut le reconnaître, se trouve dans la représentation proportionnelle. Le jour où tous les partis seront certains d'obtenir, dans les circonscriptions où ils sont en minorité, le

nombre de représentants auquel leur donne droit leur importance numérique, ce jour-là disparaîtra de lui-même le fléau de la corruption, qui remet entre les mains d'une poignée d'électeurs vendus, — car ce sont bien eux qui décident du vote, — le droit de dire au parti le plus offrant : Vous aurez tous les représentants, et vos adversaires n'en auront aucun.

Avec la représentation proportionnelle, chaque parti est assuré de n'être point exclu de l'assemblée de la nation, et, dès lors, si l'on veut bien ne pas faire les hommes plus pervers qu'ils ne sont, il est permis de penser que les partis ne chercheront pas, par des procédés malhonnêtes, à gagner un ou deux sièges en sus du nombre qui leur revient légitimement. La poignée des électeurs qui vendent leurs votes ne pourront plus, s'ils trouvent acheteur, faire passer dix, quinze, vingt candidats, mais un seul, deux peut-être au plus. Les élections y gagneront en sincérité et en indépendance (1).

XIII. — Mais tant que les lois actuelles seront en vigueur, tant que les minorités seront exclues *à priori*, on ne saurait trouver la liberté dans les élections.

Les électeurs qui appartiennent à la minorité, et qui n'acceptent pas l'annihilation à laquelle ils sont injustement condamnés, sont réduits à offrir leur vote à des alliés d'un jour, pour contenter leur haine commune contre une majorité oppressive ou pour satisfaire un désir cupide.

(1) V. dans A. Brunialti (p. 30-39), le compte rendu des séances du congrès des sciences sociales tenu à Amsterdam en 1864 : ayant mis à l'étude la question suivante, *De la liberté des élections et de la sincérité du vote,* le Congrès décida que la seule solution résidait dans la représentation proportionnelle.

Le système inique des élections faites à la majorité des voix justifie leur conduite dans le premier cas et l'explique dans le second. Accordez-leur la représentation proportionnelle, vous aurez supprimé les coalitions, rendu inutile la corruption électorale; vous aurez enfin, mais alors seulement, des élections libres et vraies.

Section II.

XIV. — La démocratie a pour principe l'égalité des hommes, et ce principe se manifeste dans l'ordre politique par le suffrage universel. Les citoyens ont mêmes droits; les votes même valeur. Et l'on ajoute : Si la démocratie a pour base, dans l'ordre social, l'égalité, elle a pour base, dans l'ordre moral, la justice (1).

Dans l'application, que voyons-nous? Que deviennent, en matière d'élections, l'égalité et la justice?

La Belgique nous a permis, l'an dernier, de constater à plusieurs reprises quelle inégalité profonde établit le système actuel des élections entre des citoyens jouissant légalement et nominalement de droits égaux. Nous ne saurions choisir d'exemples plus probants à l'appui de notre thèse, et nous les citons d'autant plus volontiers que, étrangers à nos luttes électorales, ils se présentent avec l'éloquence des chiffres et la réalité des faits, et que nous pouvons cependant, sans faire effort d'abstraction, les examiner en observateurs pleinement désintéressés.

Le 10 juin 1884, des élections eurent lieu en Belgique pour la Chambre des députés. Elles furent très

(1) Vte Ph. d'Ussel, l. I, ch. 1 et 2.

vives, le parti catholique et le parti libéral disposant de forces à peu près égales. Le parti catholique l'emporta; il eut dans le pays une faible majorité, et obtint, néanmoins, une majorité considérable dans la représentation. Voici, d'ailleurs, pour plus de clarté et de précision, les chiffres comparés des votants et des élus de chaque parti, dans tous les arrondissements où il y a eu lutte.

CIRCONSCRIPTIONS.	DÉPUTÉS			
	CATHOLIQUES.		LIBÉRAUX.	
	Voix.	Elus.	Voix.	Elus.
Bruxelles	9,311	16	7,924	0
Louvain	2,340	5	1,241	0
Nivelles	1,655	4	1,568	0
Bruges	1,658	3	1,024	0
Ostende	572	1	556	0
Ypres	1,182	3	690	0
Arlon	240	0	334	1
Marche	282	1	229	0
Neufchâteau	331	1	286	0
Virton	293	0	300	1
Dinant	818	2	502	0
Namur	1,825	4	1,522	0
Philippeville	605	2	536	0
Anvers	6,818	8	5,405	0
TOTAUX	27,930	50	22,117	2

En résumé, 27,930 électeurs catholiques obtiennent *cinquante* députés, tandis que 22,117 libéraux qui sont, à un quart près, aussi nombreux que leurs adversaires, n'ont que *deux* élus, soit la vingt-cinquième partie des sièges attribués aux catholiques.

Arithmétiquement, le résultat de l'élection se traduit par la règle de trois électorale que voici :

Si 27,930 électeurs ont droit à cinquante députés, 22,117 autres électeurs n'ont droit qu'à 2 députés. En chiffres : 27,930 : 50 :: 22,117 : 2.

« Voilà, » dit un écrivain belge, « notre arithmétique » légale et électorale ; — c'est aussi celle de la France. » Ah ! si on l'enseignait ainsi dans nos écoles, quel » beau tapage l'on ferait ! »

Mais cet exemple n'est pas le seul. Au mois de juillet 1884, le 8 et le 15, la Belgique procède à des élections sénatoriales. Ces élections donnent de nouveau des résultats manifestement contraires à la représentation vraie, et accusent, en sens inverse cette fois, une inégalité marquée entre le vote des catholiques et le vote des libéraux.

Si l'on envisage l'ensemble des résultats dans les arrondissements où il y a eu lutte, sauf Tournai, voici la statistique :

CIRCONSCRIPTIONS.	DÉPUTÉS			
	LIBÉRAUX.		CATHOLIQUES.	
	Voix.	Elus.	Voix.	Elus.
Bruxelles	9,517	8	8,969	0
Nivelles	1,650	2	1,552	0
Gand	3,547	0	3,926	4
Ostende	548	0	569	1
Soignies	1,246	0	1,365	2
Charleroi	2,855	3	2,728	0
Ath	875	0	895	1
Liège	3,800	4	2,477	0
Huy	658	1	596	0
Verviers	1,620	0	1,803	2
Namur	1,558	0	1,746	2
Arlon	593	1	560	0
TOTAUX	28,470	19	27,157	12

Les libéraux obtiennent 19 sièges avec 28,000 électeurs, tandis que les catholiques, avec 27,000 voix, n'en ont que 12. Le défaut de proportionnalité est moindre, l'inégalité est moins choquante ; mais l'injustice n'en subsiste pas moins. Et voici de nouveau, traduite en chiffres, cette proportion boiteuse : 28,470 : 19 :: 27,157 : 12.

Ces résultats ne sont pas seulement iniques, ils sont absurdes. Les mêmes corps électoraux se trouvent, grâce à des revirements de quelques centaines de voix, représentés par deux députations diamétralement opposées. Bruxelles compte 16 représentants catholiques à la Chambre et 8 sénateurs libéraux au Sénat ; en sorte que le même arrondissement donne mission à ses élus au Sénat de détruire l'œuvre de ses élus à la Chambre. Et cette situation se produit grâce à une différence de cinq à six cents voix, dans un arrondissement où les forces des deux partis s'équilibrent à peu près. — La représentation proportionnelle aurait donné, pour Bruxelles, 7 députés et 4 sénateurs aux libéraux, 9 députés et 4 sénateurs aux catholiques (1).

Telle est l'égalité, telle est la justice, non pas seulement en Belgique, mais en France, mais chez tous les peuples où la majorité est tout et la minorité rien (2).

(1) Les chiffres cités plus haut sont empruntés à la *Représentation proportionnelle*, nos de juin et juillet 1884.

(2) A l'occasion de l'élection de la Chambre des députés d'Italie, en 1874, le journal *L'Italie* observe que la représentation du pays se trouve absolument faussée. Il établit par des chiffres que le nombre des suffrages accordés aux députés de l'opposition a été au nombre des suffrages obtenus par les candidats ministériels comme 1 est à

L'injustice est plus grande dans un pays de suffrage universel. Nous l'avons déjà dit, mais nous tenons à insister sur ce point. « Quand on est en possession de la » vérité, » disait Gœthe, « il ne faut point se lasser de » la répéter; l'erreur ne se lasse pas d'affirmer. » Et nous répétons que la représentation proportionnelle est le complément logique et nécessaire du suffrage universel. Dans une démocratie, tous les citoyens sont égaux, tous ont un droit de vote égal; on ne peut donc exclure aucun groupe, aucun parti de la représentation nationale.

Sinon, il n'y a plus démocratie, mais oligarchie, ou gouvernement de la nation par une classe qui délibère, discute et décide, en dehors du contrôle, de l'ingérence et de la participation des autres citoyens.

Quand ce régime existe déjà, par exemple sous le nom de régime censitaire, l'exclusion de la minorité dans la représentation est regrettable sans doute; mais on peut dire que les représentants de la majorité sont censés représenter les électeurs de la minorité, de même que les députés, nommés par le corps électoral censitaire,

1,85, tandis que le nombre des députés de l'opposition se trouve être au nombre des députés ministériels comme 1 est à 5,19. A l'occasion de la même élection, M. Genala a fait remarquer que 113,443 électeurs venus au scrutin (plus du tiers des votants) n'avaient pas obtenu de représentants. — Voir des calculs analogues, pour les Etats-Unis, dans une intéressante brochure publiée en 1883 à San-Francisco, par M. Siméon Stetson, et intitulée : *The people's power, or how to wield the ballot.* Des chiffres cités il résulte que deux millions et demi d'électeurs auraient pu s'asseoir en tout temps dans les tribunes de la Chambre des représentants sans voir parmi les 242 membres de l'assemblée fédérale un seul des hommes pour lesquels ils avaient voté.

sont présumés représenter les citoyens qui ne sont pas électeurs. Dans une démocratie, il n'en saurait être ainsi en théorie, et il n'en doit pas être ainsi en fait, si la démocratie est conforme à ses principes et fidèle à son programme (1).

XV. — Mais ici l'on nous arrête et l'on nous dit : Prenez garde, avant d'accuser le système des élections à la majorité, vous êtes-vous convaincu qu'il méritait bien ces reproches d'inégalité et d'injustice? L'inégalité que vous signalez est plus apparente que réelle; battues ici, les minorités l'emporteront ailleurs. Dans l'ensemble des élections, il s'établira une sorte de compensation, et, en somme, le résultat définitif ne s'écartera guère de l'exactitude absolue, de l'égalité mathématique, au point de vue de la représentation des divers groupes d'électeurs.

Cette objection n'est pas fondée en théorie et se trouve démentie par les faits ; mais fût-elle vraie en doctrine, corroborée par les statistiques électorales, elle offrirait encore une large prise à la critique et ne ferait pas disparaître l'utilité, la nécessité de la représenta-

(1) « Quels sont les principes démocratiques? C'est que chacun soit représenté et le soit d'une manière égale. Suis-je représenté par le membre contre lequel j'ai voté, contre lequel je voterai encore? Tous les électeurs ont-ils un droit de vote égal, lorsque les représentants de la moitié moins un des électeurs sont choisis par la moitié plus un. La majorité seule est représentée : ce n'est pas démocratique. Avec l'extension du suffrage, la majorité appartiendra aux classes laborieuses. Mais la démocratie n'a pas pour règle de déposséder une classe privilégiée pour livrer à une autre les mêmes privilèges. » Discours de J. Stuart Mill à la Chambre des Communes, séance du 30 mai 1867, *Hansard's parliamentary debats*, CLXXXVII, col. 1343 et suiv.

tion proportionnelle, en dehors de toute compensation.

Ce sont ces trois points, ces trois réponses à l'objection tirée de la compensation que nous allons successivement examiner.

En théorie, il paraît difficile d'admettre que les divers groupes d'électeurs obtiennent dans l'assemblée représentative un nombre proportionnel de députés, si l'on part de cette hypothèse que les élections des fractions de cette assemblée, les élections des représentants de chaque circonscription, sont faites en dehors toute proportionnalité. Il y a, ce semble, contradiction dans les termes : l'ensemble peut-il être à ce point différent des parties qui le composent, et comment veut-on qu'un total soit proportionnel, qu'une unité soit la représentation de tous les partis, si les fractions, si les quote-parts qui ont servi à la former ne donnent que la représentation du parti le plus fort, du groupe le plus nombreux?

Si la représentation de chaque département, dit M. Furet (1), ne se trouve pas être la représentation fidèle des masses électorales de ce département, est-il possible d'admettre que la somme de ces représentations, c'est-à-dire l'assemblée élue, soit la représentation fidèle de la somme des masses électorales ou de la nation entière, à moins que, par une compensation inadmissible, on ne puisse affirmer que l'opinion qui, dans un département, se trouve dépasser son contingent, soit, dans un ou plusieurs départements, dépassée à son tour exactement, dans la même proportion, par l'opinion contraire.

(1) *Journal des Economistes*, 1869.

En fait, cette compensation inadmissible ne se réalise pas.

Il nous suffit de rappeler les élections belges que nous signalions tout à l'heure. Sans doute, en juin 1884, les libéraux, privés de représentants à Ostende et à Neufchâteau, ont empêché les catholiques d'arriver à la représentation dans les collèges d'Arlon et de Virton. Additionnons les suffrages obtenus par les deux partis dans ces quatre circonscriptions : nous voyons que 1,436 électeurs catholiques obtiennent deux représentants, et 1,476 électeurs libéraux le même nombre de députés. Mais cette statistique est incomplète et montre une fois de plus qu'on peut faire dire aux chiffres tout ce que l'on veut. Il faut prendre le résultat entier de toutes les élections, et alors on ne peut échapper à cette inéluctable et trop réelle inégalité : 27,930 électeurs nomment 50 députés; 22,117 électeurs n'en obtiennent que 2.

Les élections françaises ne sont pas moins concluantes. Pour ne parler que de celles qui sont du domaine de l'histoire, nous citerons les résultats des élections législatives de 1852, 1857, 1863 et 1869.

Ici encore, on peut dire, dès l'abord, qu'il s'établit une compensation : les candidats de l'opposition triomphent à Paris, au delà du nombre proportionnel que leur assigne le chiffre de leurs adhérents; et, à l'inverse, les candidats officiels l'emportent, en province, au delà de toute proportion. Mais cette compensation n'est que factice; et, pour le montrer, nous allons indiquer le résultat *légal* et le résultat *proportionnel* des élections législatives pour cette période de dix-sept années, de 1852 à 1869.

ÉLECTIONS FRANÇAISES EN 1852, 1857, 1863 ET 1869.

ANNÉES	ÉLECTEURS		Pour les candidats officiels.	Pour les candidats de l'opposition.	VOTES NULS.	Députés officiels — RÉSULTAT		Dép. de l'oppos. — RÉSULTAT	
	INSCRITS.	VOTANTS.				légal.	proportionnel.	légal.	proportionnel.
1852	9,836,043	6,117,078	5,218,602	810,962	87,514	260	228	3	35
1857	9,495,955	6,136,664	5,200,101	843,566	92,917	262	229	5	38
1863	10,003,748	7,303,735	5,354,779	1,859,513	41,112	250	210	33	73
1869	10,315,523	8,098,565	4,455,287	3,363,278	86,716	200	160	92	132

En supposant même qu'une telle compensation, qui n'a rien de certain ni rien d'exact, se produise dans quelques cas exceptionnels, nous n'en serions pas moins fondé à dire que le système électoral en vigueur méconnaît le principe d'égalité qui devrait attribuer les mêmes droits et des votes d'égale valeur à tous les citoyens d'une démocratie.

Cet inconvénient, ce danger persistant toujours a été signalé par Louis Blanc, défenseur énergique de la représentation de tous. « L'étouffement de la minorité, » ici, ne cessera pas d'être regrettable, » dit-il, « parce » qu'il y aura un étouffement de la minorité ailleurs, » en sens inverse. Un mal donné pour correctif à un » autre mal ne saurait tenir lieu de remède. »

Ce qui est également important, c'est que la voix de chaque électeur compte à l'homme de son choix, du moins autant que possible. Quoi ! je nomme Paul à Paris, et je dois me tenir pour bien et dûment représenté si Pierre est nommé à Bordeaux ! Passe encore si le pays n'était divisé qu'entre deux grands partis se disputant le pouvoir, et en présence dans chaque collège.

Mais en dehors de ces deux partis, je puis appartenir à une opinion dont il me plairait fort de préparer l'avenir ; je puis faire partie d'une minorité éparse dans le pays et qui, bien que trop faible pour l'emporter dans un collège quelconque, serait cependant assez forte pour former une section du corps électoral, si les membres qui la composent votaient ensemble ; je puis enfin vouloir pour mandataire, d'accord en ceci avec beaucoup d'électeurs répandus çà et là, un homme sans influence locale, sans relations avec les partis en vue, sans engagement avec les opinions du jour, mais d'un caractère élevé et d'un esprit aussi supérieur qu'indépendant. Dans ce cas, je le demande, à quoi me servira ma qualité d'électeur ? Il faudra, ou que je donne ma voix à un homme qui ne représente mon opinion que très imparfaitement, — et alors mon vote est à moitié perdu, — ou que je m'abstienne, et alors il est perdu tout à fait.

Il convient d'ajouter enfin que, si la représentation proportionnelle est nécessaire dans les pays où l'on ne rencontre guère que deux partis en présence (exemple : la Belgique), elle est indispensable pour assurer l'égalité du vote dans les pays qui, comme la France, comptent plusieurs partis et, dans chaque parti, plusieurs nuances.

Mais la division ne s'arrête pas là. Nous n'avons pas l'habitude, en France, de faire les élections comme en Angleterre ou aux Etats-Unis, sur une question unique, sur un *cry;* la *plat-form* électorale est chez nous moins étroite, et elle embrasse des questions multiples (1). Il

(1) « Aux Etats-Unis comme en Angleterre, les élections se font

en résulte que les électeurs du Midi qui appartiennent au parti politique A, ne seront pas représentés par les candidats de ce même parti élus dans le Nord; car, à côté des opinions politiques, il faut tenir compte des convictions religieuses, des intérêts économiques, etc.

Et dès lors l'égalité, si elle était rétablie par le pur effet du hasard au point de vue d'une question spéciale, ne serait pas moins violée à l'égard de toutes les autres questions qui forment le programme des divers candidats et les cahiers des électeurs.

L'égalité véritable se trouve dans la représentation proportionnelle, qui lui donne une base solide, un principe certain, en dehors de l'arbitraire du pouvoir, lorsque la délimitation des circonscriptions électorales est laissée à la volonté du gouvernement, à l'abri des circonstances aléatoires d'un vote inconnu, lorsque la répartition des collèges est faite d'une manière invariable suivant les divisions géographiques ou administratives.

On a cru obtenir un résultat satisfaisant le jour où l'on a soustrait à l'autorité du chef de l'Etat la fixation des circonscriptions électorales, pour la confier au pouvoir législatif. Dans cette solution également, l'influence prépondérante, l'exclusivisme de la majorité est à redouter. Même en prenant les choses au mieux des intérêts de la minorité, en supposant chez la majorité l'esprit d'impartialité et de tolérance, la répartition inégale des électeurs dans les divers collèges aboutira nécessai-

presque toujours sur un *cry* unique... Parmi nous, au contraire, si l'on soulève une question, on les soulève toutes. » Duc d'Ayen, *De la représent. des minor.*, p. 16.

rement à une représentation proportionnellement inégale, et le système des élections à la majorité n'assurera jamais à tous les membres du corps électoral un droit de vote égal ni également efficace.

XVI. — L'inégalité des électeurs au point de vue de leur influence sur le vote est si réelle et si évidente que, après quelques essais infructueux, les minorités le plus souvent renoncent à la lutte. D'autre part, les électeurs de la majorité, certains que leur parti triomphera sans combat, ne prennent plus la peine de voter; ils laissent faire, abdiquant aussi volontairement le droit de suffrage. Et peu à peu la vie politique s'éteint; des circonscriptions s'assoupissent et s'endorment dans une apathique léthargie, jusqu'au jour où tout à coup un autocrate, encouragé par cette coupable indifférence, confisque cette liberté politique qu'on applique si mal et à laquelle on paraît attacher si peu d'importance, après avoir lutté si longtemps et si ardemment pour la conquérir et en obtenir la possession paisible.

Au regard de la minorité, l'abstention n'est pas sans excuse. Certes, l'abstention est déplorable en principe; c'est un suicide politique. Mais la faute première ne doit-elle pas remonter à la loi électorale qui l'impose en quelque sorte? A quoi bon voter? dit-on; mon suffrage ne peut avoir aucune portée. Et, quand l'électeur aime mieux s'abstenir que voter pour un candidat qui ne représente pas ses opinions, on ne peut que louer, en en regrettant la nécessité, cette marque de caractère et cette preuve de dignité.

Les abstentions atteignent pour la France un chiffre vraiment considérable. Aux élections législatives du 21 août 1881, elles comptent pour 30 % environ du

nombre total des électeurs inscrits. Ces résultats, à la vérité, sont relativement satisfaisants, si on les compare à ceux des élections des autres pays, Suisse, Espagne, Italie, Belgique. Voici, pour la Belgique (1), la proportion des abstenants aux électeurs inscrits, dans les élections provinciales :

Année	1860.	36,16	abstenants sur 100 inscrits :
»	1862.	34,54	»
»	1864.	32,61	»
»	1866.	33,48	»
»	1868.	32,50	»
»	1874.	44,03	»
»	1880.	49,06	»

Préoccupés de cet état de choses déplorable, les esprits libéraux ont cherché, dans tous les pays de gouvernement représentatif, les moyens d'y mettre un terme. Et d'abord quelle est la source du mal? On a indiqué de nombreuses causes : c'est, a-t-on dit, l'extension du droit de suffrage, qui confère le droit politique à des électeurs indifférents; l'emploi du vote à deux degrés, qui n'intéresse pas directement les électeurs primaires; le scrutin de liste, qui sollicite les citoyens à voter pour des inconnus.

A côté des remèdes propres à chacune de ces causes présumées de l'abstention, remèdes insuffisants, sinon absolument inefficaces, il faut signaler un procédé de coercition qui, sans respect de la liberté de l'électeur,

(1) *La Représentation proportionnelle*, nº du 23 juillet 1882. — Cf. A. Brunialti, p. 39-40. Voir, pour la Hollande, *La Représ. proport.*, 1884, p. 280.

le contraint, bon gré mal gré, à déposer dans l'urne un bulletin de vote.

On pourrait se demander si le vote obligatoire n'est pas en contradiction avec le principe du suffrage universel, qui considère le droit de vote comme un droit proprement dit, dont on est libre d'user ou de ne pas user, et non comme une fonction conférée par l'Etat, à charge de la remplir exactement. On pourrait rechercher si une pareille obligation est susceptible de recevoir une sanction réelle et, dans le cas où la pénalité irait jusqu'à la privation de la fonction électorale, si le remède ne serait pas pire que le mal.

Mais il est une réponse plus simple que serait en droit de faire l'électeur qui s'abstient, au législateur qui voudrait l'obliger à voter. Il lui dirait :

« Quand vous m'avez appelé à l'électorat, j'ai cru que ma voix serait comptée pour la désignation des représentants de la nation. J'ai reconnu bientôt qu'il n'en était rien; que mon bulletin faisait nombre, mais n'avait aucune influence sur le résultat de l'élection. J'ai jugé inutile de continuer à voter, du moment que mon suffrage n'avait d'autre valeur que celle d'une affirmation platonique. Aujourd'hui, vous m'appelez de nouveau aux urnes, et d'une manière impérative. C'est donc que vous voulez que ma voix soit utilisée; sinon, pourquoi une obligation? Pourquoi une sanction? Il faut qu'il y ait un intérêt en jeu. Cet intérêt n'existe pas pour moi, c'est évident; pour vous, majorité, pour le gouvernement, pour l'Etat, pas davantage. Peu vous importe d'être élu par la simple majorité, ou par l'unanimité des votants. Vous me conviez à la lutte, j'accepte; mais à armes égales. Je ne déserte pas les urnes; mais, vou-

gissant des compromissions et répudiant certaines alliances, je me renferme dans mon silence et dans ma dignité. Donnez-moi l'assurance que mon vote aura une portée efficace, et vaudra autant que le vote d'un électeur de la majorité ; et alors je voterai, sans qu'il soit besoin de menaces pour m'y pousser. »

Les historiens nous apprennent qu'à Athènes déjà les abstentions atteignaient un chiffre très élevé et que, pour récompenser les citoyens qui prenaient part au vote, l'Etat leur donnait, sous forme de jetons de présence, quelques pièces de menue monnaie. Quelque défectueux que soit ce procédé, il est encore préférable à l'obligation du vote sous le régime des élections à la majorité. Dire à un citoyen : Je t'enjoins de voter, et ajouter immédiatement : Je te défends de voter d'une manière efficace, c'est, pour employer une expression familière, donner d'une main et reprendre de l'autre.

Sans représentation proportionnelle, il ne saurait même être question de vote obligatoire.

Sans représentation proportionnelle, on ne peut espérer voir diminuer le nombre des abstentions. Car ce qu'on appelle parfois de l'indifférence, de l'apathie, de l'incurie, ce n'est au fond rien autre chose que le sentiment très vif de l'indépendance individuelle et de la liberté du citoyen.

XVII. — « Le principe de la démocratie, » dit Montesquieu, « se corrompt non seulement lorsque l'esprit » d'égalité se perd, mais encore quand on prend l'es» prit d'égalité extrême et que chacun veut être égal à » ceux qu'il choisit pour commander. » (*Esprit des Lois*, liv. VIII, chap. II.)

Ainsi, dans une démocratie, l'excès d'égalité paraît

aussi redoutable que l'absence d'égalité. Ces deux dangers extrêmes étaient pressentis par Stuart Mill lorsqu'il écrivait : « Les maux positifs du gouvernement repré-
» sentatif peuvent se réduire à deux chefs : 1° l'igno-
» rance et l'incapacité générales du corps contrôlant (de
» l'assemblée des représentants), ou, pour parler avec
» plus de ménagements, l'insuffisance de ses qualités
» intellectuelles; 2° le danger que ce corps ne soit sous
» l'influence d'intérêts non identiques au bien-être gé-
» néral de la communauté. »

L'égalité politique et la démocratie ont ou doivent avoir pour effet de remédier au dernier de ces dangers du gouvernement représentatif; mais elles donnent au premier un caractère particulier de gravité.

La réalité du fait n'est pas contestée. Elle est reconnue par les écrivains les plus admirateurs du régime démocratique. « C'est un fait constant, » dit Tocqueville, « que, de nos jours, aux Etats-Unis, les hommes
» les plus remarquables sont rarement appelés aux fonc-
» tions publiques, et l'on est obligé de reconnaître
» qu'il en a été ainsi toutes les fois que la démocratie
» a dépassé ses anciennes limites (1). »

A son tour, John Stuart Mill écrivait il y a peu d'années : « C'est un fait reconnu que dans la démocratie
» américaine, qui est constituée sur le mauvais modèle,
» les membres cultivés de la communauté, excepté ceux
» d'entre eux qui sont disposés à sacrifier leurs opi-
» nions et leur manière de penser et à devenir les or-
» ganes serviles de leurs inférieurs en savoir, ne se
» présentent même pas au Congrès ou aux législatures

(1) *De la Démocratie en Amérique*, t. I, p. 236.

» d'Etat, tant il est certain qu'ils n'ont aucune chance » d'être nommés. »

M. Ezra Seaman, dans son *Système de gouvernement américain*, écrit de nos jours : « L'homme de mérite » n'a pas plus de titres que l'incapable. L'honnête » homme est confondu avec le coquin. Nommé et non » élu, le fonctionnaire méprisable ou malhonnête ne » pourrait conserver longtemps sa place. La clameur » publique l'en chasserait bientôt. Au contraire, une » élection par le peuple est considérée comme la con- » sécration de l'ignorance, de l'incapacité, de l'oubli » des devoirs et même du crime. »

La démocratie française ne saurait être rapprochée de la démocratie américaine, en ce qui touche la moralité des élus; mais l'une et l'autre se présentent à nous avec des traits communs, au point de vue de la capacité et du niveau intellectuel de leurs assemblées représentatives. Et, selon la parole de M. Ch. de Rémusat, commençant son article sur Washington : « Le blé pousse » encore sur notre sol, mais le chêne n'y croîtra plus. » C'est la raison d'être de cette situation qu'elle ne découle pas seulement de circonstances contingentes, de conditions accidentelles, propres à tel ou tel pays, mais qu'elle réside dans l'esprit d'égalité qui anime toute démocratie; esprit d'égalité se manifestant par une double tendance qui est, dit M. d'Ussel, de rendre l'homme moins respectueux par nature, et l'autorité moins respectable par le caractère des représentants qu'elle a coutume de choisir.

L'élu étant le représentant de la moyenne des électeurs, il est à craindre qu'il ne soit rarement un esprit très cultivé par l'étude ou très élevé par la méditation.

Mais le mal est plus grand. Dans un pays où le droit de suffrage est dévolu à tous, l'abstention de la classe moyenne semble, au bout de quelques années, devenir pour ainsi dire inévitable. A quoi sert d'émettre un vote qui ira se noyer dans l'énorme tourbillon électoral, et qui restera sans influence appréciable sur l'élection? Cette abstention de la classe moyenne, maintes fois constatée en France, comme aux Etats-Unis, livre l'élection aux mains des masses. En réalité, ce ne sont pas même elles qui commandent et qui gouvernent, c'est presque toujours, en Amérique du moins, la partie la plus basse et la plus corruptible de la population.

Laissant de côté le point de vue de la corruption et de l'immoralité, qui ne nous touche pas directement, nous nous demanderons incidemment s'il y a un aussi grand mal qu'on veut bien le dire à ce que la démocratie compose à son image l'assemblée représentative qui est son œuvre. Nous répondrons qu'à la vérité, l'homme d'Etat, l'artiste politique ne doit plus être aussi puissant dans une démocratie que sous un régime d'inégalité et de privilèges. Avec le suffrage universel, il n'est pas indispensable que la science politique, désormais répandue et vulgarisée, soit aussi intense dans quelques cerveaux. Plus nous allons, plus l'instruction se développe à tous les degrés; plus la nation se dirige elle-même, moins ceux qui la représentent ont besoin d'être de grands hommes. Là se borne notre concession aux nécessités de l'époque.

« De ce que la politique rejette de son sein certaines » intelligences supérieures, il n'en résulte pas au même » degré, » dit M. de Parieu, « la déchéance de l'huma- » nité. La politique perd un peu de son ascendant et

» de son prestige, parce que sa fonction se divise pour » ainsi dire à l'infini, quand les peuples se dirigent » eux-mêmes; l'art de les commander devient alors un » peu l'art de leur obéir... La peinture d'histoire est en » quelque sorte remplacée par la photographie, et l'on » peut dès lors contester ce qu'a dit quelque part Ma- » caulay de la politique, qu'elle est l'emploi le plus no- » ble des facultés humaines; car on pourrait dire que » la politique, dans un Etat démocratique très avancé, » cesse presque d'exister comme profession. Le bonheur » et l'essor de l'humanité n'en sont peut-être pas du » reste amoindris dans la même mesure (1). »

Il ne faudrait pas serrer de trop près ces affirmations, timides d'ailleurs, de l'auteur des *Principes de la science politique*. Sans vouloir exagérer l'importance de compter des hommes éminents parmi les représentants de la démocratie, il est du moins permis de regretter l'exclusion, en quelque sorte systématique, du sein des assemblées électives, d'hommes à l'esprit élevé, désignés par leurs études et leurs aptitudes propres pour aider de leurs conseils et de leurs lumières les représentants de la masse, du nombre, qui ne pourraient que gagner à cet utile concours. M. de Tocqueville remarque avec raison (*De la Démocratie en Amérique*, vol. I, p. 275), que la présence d'hommes d'élite dans les assemblées est plus particulièrement nécessaire dans les grands Etats, en relations fréquentes avec les autres puissances, pour la conduite sage de la politique extérieure.

Et voilà que, par une pente naturelle et fatale, tou-

(1) *Principes de la science politique*, p. 127-128.

tes les fois que se présente la question d'élections conformes aux vrais intérêts de la démocratie représentative, nous sommes conduit à réclamer, pour la nomination des représentants, l'application du principe de la représentation proportionnelle. Nous regardons le suffrage universel, avons-nous besoin de le dire, comme étant de l'essence même de la démocratie; nous n'avons donc pas la pensée d'y porter atteinte. Mais nous demandons à ce que le suffrage soit vraiment universel, à ce que l'accès de la représentation nationale ne soit pas fermé aux minorités; le droit de décision demeurant toujours entier entre les mains des membres de la majorité, savants ou ignorants, éminents ou médiocres. « Que les » éléments les plus considérables ne fassent pas dis» paraître les moindres, » disait Mirabeau; surtout, ajouterons-nous, quand ces moindres éléments, au point de vue numérique, sont les plus considérables par la science et l'expérience, sont les plus utilisables pour le bien de l'Etat.

La démocratie est le grand atelier social, où les plus intelligents trouvent place, non au-dessus, mais à côté des moins bien doués; elle peut être comparée à une vaste ruche, d'où les frelons ne sont pas toujours chassés, malgré le conseil que donne Platon dans sa *République*, mais d'où il faut se garder d'exclure les abeilles diligentes et laborieuses.

Section III.

XVIII. — Le système oppresseur des élections faites à la simple majorité, qui donne aux uns tous les pouvoirs et refuse aux autres tous les droits, ne peut, on le com-

prend sans peine, assurer à la nation la concorde, l'apaisement, la fraternité, nècessaires au libre développement des activités individuelles et à la prospérité de l'Etat.

Les élections d'où la liberté est absente et qui consacrent les plus flagrantes inégalités ne sont plus une consultation paisible des volontés du pays : elles constituent une lutte ardente, dont l'enjeu est un droit exclusif. Ainsi, la démocratie, qui prétend apporter aux hommes la fraternité, aboutit à la surexcitation des passions et à la mise en œuvre de toutes les violences.

Une élection, dans l'ordre vrai des choses, est le choix de représentants fait par des hommes libres. En votant pour ses candidats, l'électeur ne vote contre personne. L'usage de mon droit n'est pas la destruction du droit d'autrui. La démocratie consacre, d'une manière égale, la liberté politique, le droit électoral de tous les citoyens.

Nous sommes tous libres, nous sommes tous égaux. Il ne peut donc y avoir ni lutte, ni triomphe, ni défaite; ni vainqueurs, ni vaincus. Chacun de nous, sous la protection des lois, exerce son droit; nul ne peut porter envie à un autre électeur, ni lui reprocher d'user d'un droit égal.

Ainsi, l'élection, par elle-même, n'est propre qu'à cultiver ces deux sentiments élevés et purs : la dignité et la justice. Il n'en est pas de même des décisions qui doivent être prises à la majorité des suffrages : à défaut d'unanimité, il y a nécessairement lutte, triomphe d'un côté, défaite d'autre part. Les sentiments hostiles risquent donc de naître; mais c'est la nature des choses qui le veut ainsi, c'est un cas de guerre inévitable.

Pourquoi l'étendre à des votations où l'on ne prend pas de décisions? pourquoi introduire la lutte là où elle n'a aucune raison d'être? pourquoi enrôler les électeurs sous deux bannières rivales, quand ils devraient suivre deux routes parallèles? pourquoi un parti peut-il entraver l'autre dans sa marche et son développement, quand tous deux devraient librement atteindre un but commnn, la représentation sincère et vraie?

On accuse les monarques d'entreprendre parfois des guerres étrangères dans le simple but d'exercer leurs troupes. Nos systèmes électoraux entretiennent la guerre civile en permanence.

On peut user d'une autre comparaison (1). Les remèdes appliqués à des corps sains deviennent poison. Le triomphe de la majorité, la défaite de la minorité sont le remède social approprié à l'anarchie. On applique le remède là où il n'y a rien à guérir, et on inocule périodiquement au corps social le poison de la lutte. Et le poison agit! Voici les approches de l'élection : Les chefs politiques sont en présence, embrigadant les électeurs, distribuant les mots d'ordre, ralliant les indécis, excitant l'ardeur de leurs soldats. L'esprit de parti se met en campagne. On travaille à accroître l'antagonisme là où il existe, à le créer là où il n'existe pas. On s'adresse, non seulement à toutes les idées, à tous les intérêts légitimes, mais à tous les préjugés, à toutes les passions. On récrimine sur le passé; on montre des fantômes menaçants à l'horizon de l'avenir. Toutes les causes naturelles de division sont accrues, envenimées, exaspérées; et, plus on s'irrite contre ses com-

(1) Naville, *La réforme électorale en France*, p. 35.

patriotes, dans un cas où l'irritation n'a aucune cause légitime, plus on se sait gré de son patriotisme.

Qui donc pourrait le nier? L'approche d'une élection trouble quand tout devrait être calme, sépare ceux qui voudraient se rapprocher, divise ceux qui voudraient rester unis. Le choix des représentants a été transformé en bataille; il faut vaincre ou mourir; la victoire ou la mort! car la défaite électorale est la mort légale du parti vaincu (1).

Cette lutte ardente, cet antagonisme haineux, conséquence illogique de l'élection, ont été signalés depuis longtemps, et plus spécialement dans les démocraties représentatives; car, sous ce régime, tout pouvoir réside dans le peuple et est conféré par délégation. L'élection est la source de toute autorité.

Aux Etats-Unis, les élections sont l'occasion de scènes violentes et de pillages que l'autorité n'ose pas réprimer. En 1834, Michel Chevalier constate de pareils excès à New-York, à Boston, à Charlestown, à Philadelphie. En 1835, Baltimore reste livré au pillage pen-

(1) « Les inimitiés politiques seront moins vives, quand, au lieu d'un *combat pour l'existence* où le vainqueur dépouille le vaincu, l'élection deviendra un concours, avec premier et second prix et accessits consolateurs. Nos lois électorales, confirmant nos traditions d'intolérance, nous ont toujours poussés à nous imposer les uns aux autres, à nous exclure, à nous violenter à coups de majorité. Comme une bonne loi de garanties pour les minorités nous aiderait à sortir de ces mauvaises mœurs politiques! Quel enseignement de la tolérance que la nomination simultanée, voulue par le législateur, de progressistes et de conservateurs dans le même collège! Ce serait comme la célébration de deux cultes dans une commune, une leçon vivante de liberté. » Camille de Chancel, *Revue polit. et litt.*, 26 juillet 1873, p. 90.

dant quatre jours, sans que personne ne s'y oppose : « On en est arrivé, aux Etats-Unis, » conclut l'écrivain, « à nier qu'il y ait aucun principe de justice, vrai » en lui-même, et à admettre que la volonté actuelle du » peuple est toujours et nécessairement la justice; on y » a même posé en fait l'infaillibilité du peuple, à chaque » instant et en toute chose, et, par là, on a ouvert la » porte à la tyrannie d'une majorité turbulente qui se » dit le peuple (1). »

La violence, dans les élections américaines, n'a fait qu'augmenter avec le temps. Un livre publié récemment, et qui s'appuie sur l'observation des faits, s'exprime ainsi à cet égard (2) : « Les représentants de l'autorité » interviennent violemment dans les élections. La même » pression administrative est journellement employée, » dans les élections d'Etat, par les gouverneurs et les » officiers municipaux au profit de leurs amis. Naturel- » lement, de pareilles fraudes amènent la violence, et » quoique, par tradition et tempérament, le peuple » américain soit observateur de la loi, quand les partis » y ont un intérêt, ils savent parfaitement s'emparer » des urnes électorales par la force, au milieu des col- » lisions sanglantes. Depuis la guerre de sécession, les » violences sont devenues très fréquentes dans le Sud » et dans l'Ouest. Loin de diminuer, elles entrent » de plus en plus dans les habitudes. Tous les partis » s'en rendent coupables à l'occasion. »

Pour les élections suisses, nous n'avons qu'à recueillir

(1) Lettres XV, XXXI et XXXIII.

(2) *Les Etats-Unis contemporains*, par Claudio Jannet, 2e édit. Paris, 1876, p. 118.

la déposition d'un témoin autorisé. Les élections, à Genève, dit M. Naville, rappellent les combats de gladiateurs. Elles évoquent le souvenir des arènes de Séville ou de Madrid, tandis que les toréadors rivalisent d'audace et de ruse.

L'exemple de la France n'est pas moins instructif. Nous n'avons pas à indiquer ici les faits nombreux qui ont marqué le caractère violent de presque toutes les élections. Les citations seraient trop longues ; chacun n'a qu'à regarder autour de soi et qu'à se rappeler. Nous devons nous borner à noter la tendance générale sans entrer dans les détails.

Naturellement vive et passionnée, moins froide que la race anglo-saxonne, la race française s'est jetée avec ardeur, avec furie dans les luttes de la politique. Il n'est pas de ville, de village ni de hameau où la politique n'ait pénétré, semant des divisions profondes entre concitoyens, entre amis, entre parents. A toute époque, il existe à l'état latent un antagonisme universel, que l'élection transforme en hostilité. Les abus de pouvoir commis par les vainqueurs, suivis des représailles des vaincus quand la fortune change, aigrissent les citoyens les uns contre les autres et produisent un état de tension réelle entre les membres du corps social.

En présence de cette situation de défiance réciproque, de désunion et de haine, on s'est demandé s'il ne convenait pas d'en faire remonter la responsabilité à la démocratie. — Nous croyons que la démocratie, établissant l'égalité dans la liberté, est plus capable qu'aucun autre régime de réaliser la concorde et la paix sociale. Mais, pour qu'il en soit ainsi, pour que la fraternité, — qui est la fin poursuivie, — soit obtenue, il est né-

cessaire que les moyens d'y atteindre soient réellement employés, que la démocratie applique vraiment ses principes essentiels, et que les élections des représentants cessent d'être faussées, dénaturées et privées de leur véritable caractère.

L'élection devrait être la constatation pure et simple de l'opinion du pays, de l'opinion générale, dominante, directrice, et des opinions particulières; la première, indiquant la ligne à suivre par le gouvernement; les autres, les tempéraments à apporter à cette règle de conduite. Au lieu d'un procès-verbal enregistrant fidèlement les dépositions des témoins, c'est le duel judiciaire du moyen âge. On étouffe la voix de son adversaire, et la victoire de l'un nécessite la défaite de l'autre. De là ces jalousies, ces rivalités, ces haines qui divisent la nation. Avec le principe calmant de la justice distributive, chaque parti, ayant le nombre de députés auquel lui donne droit le nombre de ses adhérents, ne peut se plaindre et s'irriter de ce qu'un autre parti, ayant une force numérique plus considérable, obtienne un nombre plus grand de députés.

L'élection ne serait plus, comme dans le système actuel, une question d'omnipotence ou d'annihilation. Ainsi disparaîtraient l'ardeur de la lutte, la violence des procédés, les haines qui survivent aux élections, la joie insolente des vainqueurs, la rage sourde des vaincus. Ajoutons, comme dernier avantage, que, la fièvre électorale étant supprimée, on pourrait augmenter la fréquence des élections, les rendre annuelles peut-être, et, par là, permettre au gouvernement de s'éclairer plus souvent sur la véritable opinion du pays.

SECTION IV.

XIX. — Ce ne sont pas seulement les intérêts généraux de l'Etat, les principes de la démocratie représentative, qui commandent l'adoption de la représentation proportionnelle : c'est encore l'intérêt même de la majorité.

Cet intérêt est double, et doit être envisagé au regard de la majorité des représentants et au point de vue de la majorité du corps électoral. Un pareil dédoublement correspond d'ailleurs aux deux phases qu'a traversées successivement la réforme électorale : représentation pure et simple des minorités, représentation proportionnelle de la majorité et des minorités.

La majorité, dans une assemblée représentative, c'est le gouvernement, c'est le parti au pouvoir. La minorité ou les minorités, c'est l'opposition, ce sont les oppositions de diverses nuances.

Quel est dès lors, dira-t-on, l'intérêt du gouvernement à voir l'opposition prendre place dans l'assemblée nationale et y compter des représentants autorisés ? — Cet intérêt est considérable ; et, pour le bien montrer, nous ne saurions mieux faire que de rappeler comment M, Guizot, qui ne fut pas seulement un théoricien de la science politique, mais encore un homme d'Etat appelé au gouvernement de son pays, comprenait sous un régime représentatif les rôles respectifs du gouvernement et de l'opposition :

» L'opposition qui existe dans les deux Chambres est
» un surveillant et un rival intérieur, placé au sein du
» gouvernement lui-même ; elle n'est point un pouvoir
» distinct ; son droit est d'observer et de critiquer ; sa

» mission est de marquer la limite que, dans la politi-
» que qu'il a adoptée, le gouvernement ne doit pas dé-
» passer, et d'avertir le pays dès qu'en effet cette limite
» de la politique en vigueur est dépassée. L'opposition
» est là comme une puissance comminatoire et expec-
» tante, dont la présence oblige le gouvernement à être
» prudent et habile, dans son propre système, sous
» peine de voir les forces qui le suivent se séparer de
» lui et passer sous un autre drapeau (1). »

Cette dernière conséquence intéresse directement la majorité. C'est qu'en effet, si active que soit la vie politique dans un gouvernement représentatif, dans une démocratie, la masse est indifférente, sinon à la forme particulière du gouvernement, du moins à la prédominance de tel ou tel parti : ce qu'elle veut, ce qu'elle réclame, c'est la bonne gestion des affaires publiques, c'est la conduite de la politique dans un sens conforme

(1) Guizot, *Du gouvern. reprės.*, p. 25-31.

« Il faut maintenant à la France une Chambre élective, telle qu'elle n'en a point connue jusqu'ici, une Chambre élective dans laquelle puisse se former librement, spontanément, sans l'intervention du ministère existant, et peut-être contre lui, une majorité nationale, unie par les mêmes principes, marchant au même but, capable d'indiquer au prince les hommes qu'il doit appeler dans ses conseils, prête à partager leur responsabilité et à les seconder dans l'administration des affaires. Il faut également qu'il se forme en face de cette majorité une minorité non moins liée, qui prétende ouvertement à la puissance, qui s'efforce de devenir à son tour majorité, en invoquant la raison, les principes et les intérêts nationaux, qui respecte dans le pouvoir son héritage à venir, et ne cherche point à l'avilir ni à le démembrer. Lorsqu'une telle Chambre élective existe, le gouvernement représentatif est debout. » Discours du duc Victor de Broglie, prononcé devant la Chambre des pairs en 1820 : cité par M. Eymard-Duvernay (Sénat, *Documents parlementaires*, 1881, p. 377).

aux intérêts et à la prospérité du pays. Le jour où la majorité faillira à cette mission, la masse se détachera d'elle; — la majorité électorale, et bientôt la majorité des représentants se déplaceront.

C'est la minorité qui, dans l'assemblée représentative, tenant toujours en éveil l'attention jalouse de la majorité, stimulant son zèle et son dévouement à la chose publique, rivalisant d'ardeur avec elle, la rappellera à son programme, la prémunira contre ses erreurs, l'arrêtera dans ses écarts.

Plutarque raconte que Caïus Gracchus se laissait emporter parfois par la fougue et l'impétuosité de ses harangues; sa voix prenait alors un timbre suraigu, désagréable, qui nuisait à l'éloquence persuasive de ses discours. Aussi faisait-il monter avec lui à la tribune du Forum un esclave, un joueur de flûte, chargé de ramener la voix de l'orateur, quand elle éclatait en cris violents, à un diapason moins élevé et plus doux. — La minorité doit remplir à l'égard de la majorité ce rôle du joueur de flûte, et lui signaler à temps les dangers où pourraient l'entraîner peut-être le souvenir des ardeurs de la lutte et l'enivrement de la victoire.

Ainsi l'intérêt bien entendu de la majorité s'allie à l'intérêt général, à la garantie d'un contrôle sérieux, pour exiger impérieusement la présence de la minorité dans l'assemblée des représentants de la nation (1).

(1) « Si je réclame aujourd'hui ce droit des minorités, ce n'est pas seulement par la pensée qne la délibération sera sérieuse, par la pensée que j'assure ainsi un droit incontestable à la minorité, c'est aussi par la conviction qu'à côté de ce droit et comme corrélatif de ce droit, il y a une responsabilité.

» Nous allons examiner une des situations financières les plus gra-

Et qu'on n'objecte pas que la représentation des minorités n'est admissible que si l'opposition comprend ses droits et ses devoirs, tels que les définissait M. Guizot; qu'on ne dise pas que l'opposition de parti-pris, aveuglée par les passions politiques, ne sachant pas sacrifier les questions personnelles au bien public, doit se voir appliquer la loi du talion, et qu'on ne saurait répondre à ses tentatives d'obstruction systématique autrement que par une impitoyable exclusion.

C'est précisément au regard de ces minorités turbulentes que doit exister la représentation de tous. Si vous les maintenez en dehors de l'assemblée, elles créeront dans le pays une agitation factice, elles feront illusion sur la valeur de leurs doctrines, sur le nombre de leurs adhérents. Si on les exclut, c'est qu'on les craint;

ves de toutes celles qui se soient présentées depuis la constitution de notre indépendance nationale. Nous sommes en présence d'un déficit très considérable. Il faut parer à ce déficit. Je voudrais que, lorsqu'il s'agira d'examiner cette grave question, la minorité ait le droit de faire entendre sa voix ; qu'elle pût faire connaître ce qu'elle veut quant aux dispositions à prendre pour équilibrer nos budgets, qu'elle pût signaler les mesures qu'elle croirait les meilleures ; mais qu'aussi elle fût mise en demeure de se prononcer, de produire son système et qu'elle ne se bornât pas à opposer des négations aux mesures qui seront proposées par le gouvernement. Si nous ne lui donnons pas le droit de se faire représenter convenablement au sein de la section centrale, elle pourra évidemment dire : vous êtes la majorité à la Chambre, vous avez formé les sections à votre image, agissez comme vous l'entendrez ; quant à nous, nous nous bornons à trouver mauvais tout ce qui sera présenté... » Discours de M. Pirmez, dans la discussion des modifications à apporter au règlement de la Chambre belge, concernant l'exercice du budget général de l'Etat (*Annales parlementaires*, 1882-1883). Séance du 25 avril 1883. — V. aussi la *Revue des Deux-Mondes*, du 15 septembre 1884, p. 418, 419.

si on refuse de les entendre, c'est qu'elles ont raison.

Chez un peuple libre, la minorité, proscrite du corps représentatif, emplira de ses clameurs et de ses revendications la presse, les réunions publiques, le pays tout entier. Donnez-lui bien plutôt, à cette minorité, les moyens de se compter, la faculté d'avoir des représentants autorisés, le droit de parler, du haut de la tribune nationale, au pays qui l'écoute et qui la juge. Laissez-la étaler au grand jour le petit nombre de ses partisans, l'irrémédiable utopie ou les tendances criminelles de son système : et, si vous ne réussissez pas à convertir les rêveurs égarés parmi elle, du moins aurez-vous mis à nu, pour l'édification du peuple, les théories insensées ou coupables de ses sectaires.

Qu'on ne s'y trompe pas, c'est là qu'est la vérité, dans l'union, une fois de plus constatée, de l'intérêt et de la justice. Excluez les minorités, vous leur permettez de crier à l'oppression et de se dire persécutées; admettez-les, et vous leur ôtez aussitôt le masque trompeur sous lequel elles pouvaient séduire les esprits naïfs et les caractères crédules. Il n'y a que l'erreur, et non pas le bon droit, qui ait à redouter la libre discussion et à fuir la lumière.

L'expérience vient confirmer ces affirmations, et montrer que les minorités, même violentes, sont moins dangereuses au-dedans qu'au dehors de l'assemblée représentative.

Quand le collège de Limerick, en 1871, nomma à la Chambre des communes M. Butt, un des plus fougueux partisans de l'*Home-rule*, M. Gladstone, loin de s'attrister de cette élection, s'en réjouissait en ces termes dans un discours public prononcé à Aberdeen : « Si parfois

» des idées violentes se manifestent dans le pays, » disait-il, « soyez assurés que le lieu où elles peuvent se » produire avec le moins de péril est la Chambre des » Communes. Je déplore, certes, qu'un grand collège » soit momentanément sympathique à des idées qui, » pour moi, sont incompréhensibles ; mais, étant donné » ce sentiment, je dis que c'est un grand bien, dans » l'intérêt public, que les champions d'idées impratica- » bles viennent les exposer devant les représentants de » la nation. Et quand le savant *gentleman* qui a été élu » prendra place au Parlement, nous ferons de notre » mieux pour que la question de l'*Home-rule* soit dis- » cutée à fond. »

De même, M. Forster souhaite voir à la Chambre des communes les chefs du mouvement agraire en Angleterre, « parce que, » dit-il, « leur présence dans le » Parlement rendra bientôt inoffensifs les discours et » les écrits incendiaires (1). »

En somme : ou les minorités seront exclues de l'assemblée, et elles ne tarderont pas à entrer en rébellion, en révolte ouverte contre le gouvernement oppresseur de la majorité ; ou elles seront représentées, sans que la majorité cesse de conserver le droit de décision. Si elles sont faibles, pourquoi les empêcher de se faire entendre ? Si elles sont fortes, espère-t-on étouffer leur voix ? On peut les condamner à l'effacement et au silence dans l'assemblée, mais non pas dans le pays.

La nation demande des réformes, on les lui refuse : elle fait une révolution.

XX. — Ces revirements de l'opinion publique, que

(1) Palma, *op. cit.*, p. 203.

l'on considère d'habitude comme soudains, ils ont été préparés et annoncés depuis longtemps par des symptômes certains. Mais on s'obstine le plus souvent à ne les point voir : et, plus le pays se détache de la politique suivie par le gouvernement, par la majorité, plus celle-ci s'efforce de bâillonner les minorités et de se faire illusion sur le résultat d'élections trompeuses. C'est l'intérêt du gouvernement d'être exactement renseigné sur les sentiments du pays à son égard. Seules, des élections libres, faites avec la représentation proportionnelle, manifestent l'état de l'opinion publique, autorisent le dénombrement des partis et permettent à la majorité de savoir dans quelle mesure la nation approuve la direction qui a été imprimée à la politique.

A la fin de la Restauration, on disait de Charles X : « Si le roi le savait! » Il n'y aurait pas eu lieu d'exprimer ce regret, si le suffrage universel, combiné avec le vote proportionnel, avait fonctionné à cette époque. Le roi aurait su, à n'en pouvoir douter, que la Révolution et l'Empire avaient définivement séparé la France de l'Ancien Régime. Une fois ce fait démontré, Charles X aurait peut-être jugé prudent de prendre d'autres conseillers que le prince de Polignac. De même pour Louis-Philippe, qu'une majorité factice trompait sur l'état de l'opinion publique, à la veille de 1848.

« Agir comme on le faisait alors, comme on le fait » encore aujourd'hui, » disait M. Pernolet en 1875, « c'est comme si, voulant se servir du thermomètre, » l'observateur ne laissait visibles que les degrés de la » glace fondante et de l'ébullition, en plaçant un écran » sur les degrés intermédiaires. »

Dans les monarchies anciennes, les courtisans ca-

chaient au souverain l'opinion du pays à l'égard du gouvernement. Aujourd'hui, les élections mensongères, obtenues par l'exclusion des minorités, trompent le chef de l'Etat représentatif sur la situation politique, les aspirations et les désirs de la nation. On s'étonne parfois que les révolutions soient si fréquentes en France et qu'elles réussissent à renverser des gouvernements en apparence très solidement établis (1). Mais c'est la revanche des majorités véritables sur les majorités factices, ou d'une minorité importante, longtemps opprimée, qui demande à la force ce que lui a refusé une fausse application du droit électoral. Avec la représentation proportionnelle, il n'est plus besoin de changement de gouvernement ; un changement de ministère suffit. Ainsi que nous l'avons dit, c'est, avec le suffrage universel, dont elle est le complément logique et nécessaire, la soupape de sûreté qui préserve des brusques commotions et des explosions soudaines.

(1) « L'un des mérites de notre étude est de nous obliger à examiner à toute époque les scrutins des collèges électoraux. Nous pourrons y suivre dans leur germe les préludes et les avant-coureurs de la plupart de nos révolutions. Où les contemporains ont vu le plus souvent des secousses imprévues, il nous sera aisé de discerner des crises qu'il eût été facile de prévoir. Nous jetterons de la sorte une lumière nouvelle sur un des éléments les plus obscurs de notre histoire contemporaine. En mesurant le nombre des suffrages annulés par des majorités victorieuses et omnipotentes, en relevant le chiffre toujours croissant de ceux qui n'ont pas voté, nous tracerons en quelque sorte la courbe graphique du mécontentement et nous mesurerons les progrès de l'abstention, qui n'est trop souvent qu'une forme de l'irritation impuissante. » Discours prononcé le 20 décembre 1884 par M. Georges Picot, président, à la première assemblée générale de la Société française pour l'étude de la représentation proportionnelle.

XXI. — Une dernière raison d'intérêt personnel devrait amener la majorité à ne pas refuser aux minorités la représentation qui leur est due : c'est le souvenir des défaites et de l'écrasement de la veille, c'est l'incertitude du lendemain.

Dans un pays comme la France, bouleversé par des révolutions successives, où tant d'opinions diverses se partagent les esprits, où les vaincus d'hier sont si souvent devenus les vainqueurs de demain, il n'est que sage de prévoir la possibilité de nouvelles crises. Le suffrage politique est mobile et changeant, surtout le suffrage universel. Chaque parti peut avoir besoin de réclamer un jour la part de représentation dans les affaires publiques qu'il aura faite à ses adversaires, et d'invoquer pour lui-même les garanties qu'il aura stipulées en leur faveur.

Les partis sont-ils donc si complètement enivrés par le succès présent qu'ils oublient le passé et ne songent pas à l'avenir? Faut-il leur rappeler sans cesse que leur illibéralisme se retournera un jour contre eux-mêmes, et qu'on leur appliquera les lois injustes qu'ils auront portées contre les minorités d'autrefois (1)?

Reactioni similis actio, disait Newton; et volontiers nous ajouterions que, dans l'ordre politique, la réac-

(1) « Il ne faut pas se dissimuler que nous disposons non seulement pour le présent, mais encore pour l'avenir, et ici l'on peut dire : *Hodie mihi*, *cras tibi*. Quand nous stipulons comme majorité actuelle, nous stipulons pour le temps où nous serons minorité. Majorité et minorité doivent être d'accord pour que chacun ait son droit et pour que chaque fraction de cette Chambre puisse, dans la proportion de son importance, participer aux travaux du Parlement. » — Discours de M. Pirmez. *loc. cit.*

tion est plus violente que l'action. — N'y aura-t-il donc jamais un parti assez libéral pour oublier ses griefs légitimes contre le parti qui, avant lui, détenait le pouvoir, ou pour ne s'en souvenir qu'afin de faire mieux et d'allier enfin son intérêt avec la justice et le droit?

Voyez la Révolution française elle-même, qui eût pu être plus bienfaisante encore et plus féconde sans être attristée par les violences de la Terreur. Elle s'est levée comme une aurore lumineuse et s'est couchée dans un nuage sanglant. C'est que, selon l'expression de M. Guizot, la Révolution a été une revanche, le triomphe et la vengeance d'une majorité longtemps opprimée sur une minorité longtemps maîtresse.

Ces revanches impitoyables, ces alternatives de défaite et de victoire se sont reproduites, depuis le commencement du siècle, avec une périodicité qui devrait porter en elle son enseignement, mais qui, loin d'instruire le parti victorieux sur la fragilité de son pouvoir, n'a fait qu'accroître l'omnipotence fugitive de la majorité du moment et son exclusivisme intolérant à l'égard des minorités.

Les rois oublient bientôt sur le trône les leçons de l'exil. Le parti de gouvernement perd trop souvent la mémoire de ses programmes d'opposition; et les hommes politiques sont rares qui, sur la fin de leur carrière, ont le droit de répéter après Burke : « J'ai toujours combattu pour la liberté des autres ! »

Section V.

XXII. — Mais ce n'est là qu'un côté de la question. La majorité est surtout intéressée à ce que la repré-

sentation soit proportionnelle, à un autre point de vue : pour que la majorité des électeurs obtienne la majorité des représentants, pour que les décisions prises dans l'assemblée représentative soient vraiment conformes aux volontés de la nation.

Or, ce résultat n'est pas obtenu avec le système actuel des élections. La démocratie n'atteint même pas son but ostensible, celui de donner les pouvoirs du gouvernement à la majorité numérique. Elle les confère simplement, — et cette solution est bien différente, — à une majorité de la majorité, qui peut n'être et qui n'est souvent qu'une minorité de l'ensemble de la nation.

C'est principalement dans les cas extrêmes, dit Stuart Mill, que l'on voit la valeur d'un principe. — Supposons que, dans une démocratie, sous un régime de suffrage universel, il y ait une élection disputée dans chaque collège, et que, dans chaque élection, une faible majorité l'emporte. Le Parlement, ainsi formé, représente un peu plus que la simple majorité de la nation. Cette assemblée prend des décisions du chef d'une simple majorité dans le Parlement lui-même. Quelle garantie a-t-on que les résolutions ainsi arrêtées seront d'accord avec les volontés de la majorité de la nation? Que représente, en effet, le plus souvent, la majorité de la majorité des représentants? Une simple minorité de représentés. Et voici que paraissent de nouveau les intérêts *sinistres*, que la démocratie devait avoir pour résultat de supprimer.

Actuellement le député représente tous les électeurs de la circonscription; même ceux qui se sont abstenus, même ceux qui ont voté contre lui, même lorsque ces

derniers sont plus nombreux que ses partisans. C'est ainsi qu'en France, aux élections législatives de 1881, on trouve trente-sept députés qui, sur 492,337 votants, n'ont réuni que 219,021 voix amies contre 273,316 voix adverses. C'est le résultat du deuxième tour de scrutin, lorsque, plusieurs candidats restant en présence, l'un d'eux obtient quelques voix de plus que chacun des autres. Et cependant le candidat ainsi élu, bien que n'ayant obtenu que la minorité sur l'ensemble des votants, est seul représentant de toute la circonscription, a seul qualité pour parler et voter au nom de tous. Généralisons, par hypothèse, cet exemple restreint, en fait, à quelques collèges. On peut alors se demander si les députés sont vraiment les représentants de la nation, et ont le droit d'engager le pays dans un traité de commerce, dans une guerre, etc.

M. A. Brunialti cite l'exemple d'une élection à la Chambre des députés d'Italie (1), élection dans laquelle les représentants furent nommés par de véritables minorités. Les suffrages qu'ils obtinrent dépassaient à peine le chiffre de 30 pour 100 des électeurs inscrits; quelques-uns furent investis du mandat de député par 19, par 16 pour 100 des électeurs. L'assemblée représentative des 493 membres ainsi élus avait réuni 180,000 voix sur 504,263 électeurs inscrits et sur une population de 25,404,723 habitants. Peut-on dire qu'elle représentât vraiment la majorité de la nation?

Les exemples fournis par les élections, en France, ne sont pas moins significatifs (2). Sur 559 députés dont

(1) *Liberta e democrazia*, p. 361.

(2) Nous empruntons les chiffres qui suivent à une étude de

se compose la Chambre en ce moment, 146 seulement — soit 26 p. 100 — ont obtenu les voix de la majorité des électeurs inscrits dans leurs circonscriptions ; ils les ont obtenues avec 1,471,747 suffrages, c'est-à-dire avec le septième au plus des 10,300,000 électeurs environ qui forment notre corps électoral. Par conséquent, les trois quarts des députés ne représentent qu'une minorité du corps électoral de leurs circonscriptions, souvent de un tiers à un quart, quelquefois moins, en cas de ballottage.

Mais voici des résultats encore plus précis, au sujet des élections législatives de 1881 :

Le nombre des électeurs inscrits était de	10,352,974
Le nombre des votants.	6,865,668
Le nombre des voix attribuées aux élus	4,548,476

On peut donc dire que la Chambre élue dans ces conditions a été nommée par 4,500,000 voix sur 6,800,000 votants en chiffres ronds. Différence : 2,300,000.

Voilà donc 2,300,000 votants qui se trouvent privés de toute représentation. Si nous y ajoutons 3,500,000 électeurs qui se sont abstenus, nous voyons que 5 millions 800,000 électeurs ne sont pas représentés dans l'assemblée.

La majorité de l'assemblée ne représente pas la majorité des électeurs inscrits — c'est évident — ni même la majorité des votants. Les décisions, en effet, sont prises le plus souvent par une majorité d'environ 300 députés qui représentent un peu plus de 2,500,000 électeurs sur 10,300,000 inscrits et 6,800,000 votants.

M. Pernolet, sur les élections en France (*Représentation proportionnelle*, n° du 15 octobre 1883).

Doit-on conclure de cet exposé que la Chambre ne représente pas l'opinion dominante du pays? Non, certes : car il faut faire entrer en ligne de compte, à l'actif de la majorité parlementaire, les voix recueillies par ses candidats dans les circonscriptions où ont été élus les candidats de la minorité, de l'opposition. On ne saurait nier cependant que le rapprochement des chiffres que nous venons de citer ne soit de nature à provoquer du moins un doute sur l'identité absolue et l'accord constant entre les volontés des représentés et les décisions des représentants. Mais le doute même n'existerait plus entre la majorité des électeurs et la majorité des élus, si l'assemblée était nommée d'après les principes de la proportionnalité (1).

XXIII. — Et c'est ici qu'il est curieux de voir comment les adversaires de la représentation proportionnelle sont battus avec leurs propres armes. — Vous dites

(1) « Il peut arriver que, lorsque l'assemblée des représentants se divise sur une question, l'opinion qui l'emporte ne soit pas celle de la majorité du pays. Sir Ch. Dilke a donné des exemples d'anomalies de ce genre dans le discours qu'il a prononcé à la Chambre des Communes en 1872 dans la discussion en deuxième lecture du *Proportionnal representation bill*. Il a cité le débat sur l'emploi des enfants dans les mines, tranché à la majorité de 185 *oui* contre 170 *non*. Les 185 membres qui avaient voté *oui* avaient été élus par 1,410,000 suffrages, et leurs collègues composant la minorité en avaient recueilli 1,404,000. Cet exemple ne fait que donner à prévoir le résultat possible. Dans le vote sur la question du *sewage* de Birmingham, il a été atteint. Les 148 votant *oui* qui l'emportèrent sur les 145 votant *non* avaient été élus par 977,000 voix, alors que leurs collègues demeurés en minorité avaient obtenu 1,383,000 suffrages. » Edm. Bertrand, *Bulletin de la Société de législation comparée*, mars 1873, p. 179, 180.

que, dans un gouvernement parlementaire, il ne messied pas de favoriser la majorité, et de lui donner un plus grand nombre de représentants que ne le comportent ses forces numériques. — Eh bien! nous répondons que, en dehors de la représentation proportionnelle, il n'y a que confusion sur les résultats du scrutin, et que les minorités peuvent obtenir indûment, avec le mode de votation au scrutin de liste ou uninominal, une représentation excessive, ou même une représentation supérieure à celle de la majorité.

1° Une représentation excessive :

C'est ce qui se produira dans l'hypothèse suivante. Deux partis, à peu près d'égale force, sont en présence : un petit nombre de voix peut, en se déplaçant, faire pencher la balance dans un sens ou dans l'autre. Qu'arrivera-t-il? Les chefs d'un petit groupe, d'une nuance numériquement peu importante, vont s'entendre avec le comité d'un grand parti; et, moyennant l'abandon de plusieurs sièges auxquels elle ne saurait légitimement prétendre, la minorité fera passer la liste de ce parti. Par leur nombre, les partisans du petit groupe avaient droit à un député, à deux peut-être. Par leur habileté, ils en obtiennent quatre ou cinq (1).

(1) « Il arrive en Angleterre, et probablement partout où existe le gouvernement de partis, que dans un grand nombre de collèges, les électeurs sont presque exactement divisés en deux partis... Dès lors, une portion minime du corps électoral tient dans ses mains le résultat de l'élection... Cette classe d'électeurs, oscillant, louvoyant comme un petit bateau d'un côté à l'autre de la rivière, n'est point composée d'hommes raisonnables ni d'opinions solides, soit libéraux, soit conservateurs. Trop souvent elle est formée d'intérêts compromis ou froissés, d'esprits mécontents, de coteries représentant des idées exagérées ou impraticables... Le résultat est déplorable quand

2° La minorité peut avoir une représentation supérieure à celle de la majorité, et c'est alors à elle qu'est transféré le droit de décision, ce qui est injuste; tandis que nous demandons seulement pour elle, ce qui est de toute justice, le droit de délibération.

Il en sera ainsi dans deux cas :

A. Lorsqu'un sectionnement arbitraire aura réparti les électeurs en circonscriptions qui nomment un nombre de députés inversement proportionnel au nombre des électeurs (1).

une coterie compacte et bien dirigée prend fantaisie de faire de l'adoption de son programme le point décisif de la lutte. C'est une dérision du gouvernement représentatif que cette fraction du corps électoral ait en main la puissance d'imposer ses vues aux partis politiques sérieux en les plaçant dans cette alternative de réussir ou d'échouer selon qu'ils acceptent ou rejettent ses injonctions... L'acte de ces coteries est un acte d'intimidation semblable à celui d'un voleur de grand chemin qui vous demande la bourse en vous appuyant un pistolet sur la gorge. C'est une influence indue de la pire espèce, d'autant plus démoralisante dans ses résultats que l'enjeu est plus considérable. » Frédéric Seebohm, dans le N° de décembre 1883 de la revue anglaise *Contemporary Rewiew*. — V. dans le même sens une lettre de sir John Lubbock, membre du Parlement anglais, au journal le *Daily News*, reproduite par la *Représentation proportionnelle*, 1884, p. 111, 112.

(1) V., pour des exemples à l'appui, empruntés aux élections suisses, une lettre de M. Naville dans *La Représentation proportionnelle*, 15 janvier 1885.

« Il se peut que les circonscriptions électorales aient été constituées par suite d'un calcul de fraude en vue de disséminer les forces du parti le plus nombreux, de grouper en même temps celles du parti adverse et d'assurer ainsi à une opinion une majorité factice. C'est le procédé du *gerrymandering*, pour employer l'expression américaine... Il ne faut pas croire que ce procédé n'ait été employé qu'en France, où, grâce à son habile maniement, on parvint, en 1869, dans le département du Gard, par exemple, à faire élire quatre

B. En dehors de tout sectionnement injustement établi par le pouvoir, lorsque le parti de la majorité des électeurs comptera de très fortes majorités dans les collèges où il l'emporte, et des minorités considérables dans les autres circonscriptions, où les représentants de la minorité des électeurs sont nommés avec des majorités infimes.

Soit un pays comprenant 80 collèges, qui nomment chacun le même nombre de députés, six, par exemple. Le parti A dispose de 3 millions d'électeurs, le parti B de 2 millions. Supposons ces derniers groupés exclusivement dans 42 collèges, soit 47,619 dans chaque circonscription, donnant à chacun des 6 députés 7,926 suffrages. Les 3 millions d'électeurs du parti A sont disséminés également dans les 80 collèges : soit 37,500 par collège et 6,250 voix pour chaque candidat.

Le parti A, avec trois millions d'électeurs, aura 38 × 6 = 228 représentants; et le parti B, avec 2 millions d'électeurs, aura 42 × 6 = 252 députés. Le

députés officiels par 47,944 votants, alors que 49,463 suffrages donnés aux candidats de l'opposition ne réussissaient pas à en faire passer un seul. En Amérique, en 1812, le gouverneur Elbridge Gerry, gouverneur du Massachussets, assura par le même moyen la majorité au parti démocrate, alors appelé républicain : 50,164 démocrates élurent 29 sénateurs, lorsque 51,766 fédéralistes aussi disciplinés que leurs adversaires n'en obtinrent que 7... En Angleterre même, on pourrait citer des exemples de ce procédé. En 1832, après l'adoption du *Reform bill*, sir William Molesworth *gerrymanda* les comtés de Devon et de Cornwall dans l'intérêt du parti libéral. V. discours de M. Morrison, débat à la Chambre des Communes sur la *Proportion. reprćs. bill*, 10 juillet 1872. » Ed. Bertrand, *Bull. Soc. lég. comp.*, 1873, p. 181.

parti B, minorité des électeurs, obtiendra ainsi la majorité des représentants.

Ce calcul n'est pas fait à plaisir, et les exemples de cette anomalie sont fréquents. Nous préférons les prendre en Suisse où, grâce au *Referendum*, il est aisé de montrer aux plus incrédules le désaccord qui peut exister entre la majorité des assemblées représentatives et la majorité du peuple.

On sait qu'aux termes de l'article 37 de la constitution fédérale de 1874, les lois votées par les Chambres de la Confédération doivent être soumises à la ratification populaire, au *Referendum*, lorsque 8 cantons ou 30,000 citoyens le demandent. Or, en ces dernières années, le *Referendum* a plusieurs fois désavoué le législateur.

Voici, depuis 1882, l'indication des lois qui, après avoir été adoptées par les représentants de la nation, ont été rejetées avec des majorités parfois considérables par le peuple suisse, directement consulté (1) :

20 août 1882. Loi sur la vaccination obligatoire. Repoussée par 253,568 non, contre 144,436 oui.

20 août 1882. Loi sur les brevets d'invention. Repoussée par 156,441 non, contre 141,436 oui.

26 novembre 1882. Arrêté fédéral sur l'instruction publique. Repoussé par 317,000 non, contre 170,000 oui.

11 mai 1884. Loi sur la police. Repoussée par 214,513 non, contre 150,838 oui.

11 mai 1884. Loi sur les patentes des voyageurs de commerce. Repoussée par 190,549 non, contre 174,132 oui.

(1) A. Béchaux, *Le scrutin de liste proportionnel*, p. 11-12. V. d'autres exemples dans la *Représentation proport.*, 1883, p. 172, 173.

11 mai 1884. Loi sur la révision du code pénal. Repoussée par 202,637 non, contre 159,215 oui.

11 mai 1884. Loi sur l'ambassade à Washington. Repoussée par 219,198 non, contre 136,000 oui.

XXIV. — Ces exemples nous paraissent absolument probants. Ils nous permettent de conclure que, non seulement la minorité, mais encore la majorité du corps électoral peut être privée, sinon de toute représentation, du moins de la représentation proportionnelle à laquelle elle a droit, et que, par suite, le droit de décision que l'on revendique, au nom de la majorité, avec un soin jaloux, peut passer entre les mains d'une minorité.

La démocratie s'éloigne ainsi de plus en plus de l'idéal qu'elle devait réaliser. Ce n'est plus le gouvernement de tous par tous ; ce n'est même pas le gouvernement de tous par le plus grand nombre ; la démocratie peut n'être que le gouvernement de tous par une infime minorité, régime d'autant plus tyrannique qu'il se sent plus faible et moins soutenu par la masse de la nation. Le suffrage universel n'est plus alors, selon l'expression d'Emile de Girardin, qu'une balance qui trompe sur la justesse du poids, un cadran qui trompe sur l'exactitude de l'heure.

Après cet exposé théorique des principes qui doivent servir de règle aux élections d'une démocratie représentative, recherchons s'ils sont observés en fait sous l'empire de nos lois électorales, et, dans le cas où la législation existante méconnaîtrait ces principes, demandons-nous s'il n'est pas un mode de votation qui permette d'en faire une application rationnelle.

CHAPITRE IV.

DU SCRUTIN DE LISTE ET DU SCRUTIN D'ARRONDISSEMENT AU POINT DE VUE DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE.

Les élections faites à la majorité se présentent dans l'histoire de la législation française et des législations étrangères sous une double physionomie : tantôt l'électeur n'a le droit de porter sur son bulletin qu'un seul nom, tantôt il a la faculté de voter à la fois pour plusieurs candidats.

C'est le vote uninominal et le vote plural. — En France, ces deux modes de votation sont plus spécialement dénommés vote au scrutin d'arrondissement et vote au scrutin de liste.

Tout a été dit à ce sujet, et l'on vient trop tard depuis que publicistes et orateurs, journalistes et conférenciers écrivent, dissertent et discutent sur les avantages et les inconvénients du scrutin de liste ou vote plurinominal, comparés aux vices et aux qualités du scrutin d'arrondissement ou vote uninominal. Aussi n'allons-nous pas reprendre un à un les arguments produits dans les deux sens; nous nous contenterons de présenter les raisons qui militent, à notre avis, non pas en faveur, mais à l'encontre de ces deux modes de votation, sauf à indiquer, comme pis aller et solution provisoire, le procédé le moins défectueux, en tant qu'assurant, dans une certaine mesure, la représentation de la majorité et des minorités.

XXV. — Il est une réflexion qui se présente tout d'abord à l'esprit et qui, revêtant le caractère d'une vérité de bon sens, ne paraît admettre que difficilement la preuve contraire : la voici dans son énergique concision.

Quand la moitié plus un des votants décide de l'élection, la minorité est privée de représentation, dans l'arrondissement avec le scrutin uninominal, dans le département avec le scrutin de liste.

Donc, *à priori*, si entre deux maux, on doit choisir le moindre, le scrutin d'arrondissement est préférable au point de vue de la représentation complète des électeurs.

Serrons le problème de plus près, et recherchons si cette préférence est fondée.

En fait, il ne saurait être mis en doute que le scrutin de liste a toujours été regardé comme un mode de votation propre à faciliter et à créer, au besoin, les grands courants de l'opinion publique, capable de donner une représentation unie, compacte et homogène. Ses adversaires l'appellent *instrumentum regni*, et le considèrent comme un acheminement vers un pouvoir autoritaire et fortement centralisé ; ses partisans déclarent que, seul, il permettra de constituer une majorité gouvernementale et d'éliminer de la Chambre les représentants incapables ou indisciplinés. — Qu'est-ce à dire ? et n'est-ce pas, au fond, la même pensée? On veut unifier la représentation. On n'ose pas, on ne peut pas, d'ailleurs, à raison des difficultés de la pratique, faire nommer cinq ou six cents députés par la France entière, formant un collège unique et votant pour une seule liste ; mais on réalise, dans la mesure du possible, ce

desideratum, qui constituait pour Gambetta (discours du 19 mai 1881) l'idéal de la représentation, et on fait voter par collèges nommant trente et quarante députés. Cela signifie que, normalement, une voix de majorité suffira, sur deux cent mille électeurs, pour conférer trente ou quarante sièges à un parti, à l'exclusion de celui ou de ceux qui auront réuni dans la circonscription la moitié moins un des suffrages.

Aussi a-t-on pu dire avec raison, soit à titre d'éloge, soit à titre de critique, que le scrutin de liste était un scrutin politique, entièrement politique, supprimant les influences locales, annihilant la personnalité des candidats, et transformant l'électeur nominal en un simple votant. C'est le motif qu'invoquaient déjà MM. Gambetta, Ferry et Arago lorsque, en décembre 1869, ils formulèrent un projet de loi portant rétablissement du scrutin de liste : « Quand on vote pour une liste de candidats, » disaient-ils, « on vote beaucoup moins » pour des personnes que pour des idées, des opinions, » pour un parti. Le scrutin de liste est essentiellement » un scrutin politique. »

S'il en est ainsi, il est évident que les électeurs, marchant au scrutin disciplinés et embrigadés, sous la conduite de chefs souvent sans mandat autorisé, voteront comme un seul homme pour la liste entière, et élimineront de la représentation tel candidat éminent appartenant à la minorité (1).

(1) « Plus un collège électoral est étendu, plus la minorité est sacrifiée. Faites de toute la France un seul collège électoral, et la moitié des électeurs plus un nommera tous les représentants, l'autre moitié moins un n'en aura pas un seul. » E. de Laveleye, Proposition de M. Eymard-Duvernay, p. 380.

Avec le scrutin d'arrondissement, le morcellement en petits collèges permet à un candidat de l'opposition d'être élu dans un département en majorité gouvernemental, et inversement. Qu'il nous suffise de citer, d'après les élections législatives de 1881, les départements de l'Aveyron, de la Gironde, du Finistère, etc., qui rentrent dans le premier cas, et ceux du Morbihan, des Côtes-du-Nord, etc., qui sont dans le second (1).

Il n'est peut-être pas d'élection, législative ou municipale, qui ne justifie ces paroles prononcées par M. Dufaure lors de la discussion de la loi du 30 novembre 1875 : « Dans une démocratie, les petits collèges » sont la sauvegarde et le refuge des minorités. »

XXVI. — Un fait bien simple établit la supériorité, très relative, du scrutin d'arrondissement sur le scrutin de liste au point de vue de la représentation de tous les électeurs : c'est la diminution du nombre des abstentions. Ce ne sont pas seulement les statistiques électorales qui viennent démontrer cette vérité; c'est la loi elle-même qui la reconnaît et la consacre. En 1848, le scrutin de liste fut adopté : les abstentions atteignirent un chiffre si considérable, que la loi électorale du 15 mars 1849 fut obligée de décider que la majorité absolue comprendrait, non pas le quart, mais seulement le huitième des électeurs inscrits.

XXVII. — Mais on insiste en faveur du scrutin de liste et l'on va jusqu'à affirmer que ce mode de votation peut seul permettre la représentation des minorités, et,

(1) V. des exemples empruntés aux élections de 1877, dans l'étude de M. Masseras, *Nouv. Rev.*, p. 52.

sans aboutir à une proportionnalité absolue, la réaliser dans une mesure très suffisante.

Il est un point hors de discussion qu'il faut bien concéder aux partisans du scrutin de liste. Si une circonscription donnée ne nomme qu'un député, il est évident que l'élection ne peut se faire autrement qu'à la majorité. Si cette même circonscription doit choisir plusieurs représentants, alors seulement la représentation des minorités devient possible.

Cela est vrai; mais la comparaison, pour être utilement proposée, ne saurait porter (les faits s'y opposent) sur une seule et même circonscription, à qui l'on fait élire, pour les besoins de la cause, tantôt un député, tantôt plusieurs. Il faut prendre un département pour exemple, et examiner les résultats d'une élection avec le vote uninominal ou le vote plural dans cette circonscription, qui nomme dans les deux cas le même nombre de représentants. Dès lors, il n'est pas douteux que le vote uninominal, qui empêche la représentation de la minorité (puisqu'il n'y a qu'un élu par section de vote, l'élu de la majorité) établit cependant en fait, par le morcellement en collèges nombreux, une sorte de compensation. — Cette solution est défectueuse évidemment, la compensation pouvant ne pas se produire ou donner au contraire à la minorité, dans l'ensemble du pays, une représentation excessive.

On ajoute : si telle est la seule représentation des minorités qu'autorise l'adoption du vote uninominal, pourquoi ne pas lui préférer le vote plural, qui n'a rien en soi d'incompatible avec la représentation proportionnelle, et qui peut se prêter, en fait, aux mêmes compensations que le scrutin d'arrondissement?

Nous répondrons que le scrutin de liste, avec le principe des élections faites comme nous le voyons, n'est pas plus compatible que le scrutin d'arrondissement avec la représentation proportionnelle; et que l'extension des collèges donne aux compensations attendues une base fragile, puisque l'écrasement des minorités peut se produire dans des proportions plus considérables. En effet, il est plus facile de compenser un siège perdu que dix ou vingt. De même, il est plus aisé de concevoir la minorité d'un arrondissement comme valablement représentée par l'élu de la majorité d'un arrondissement voisin, que de croire à cette présomption de représentation quand il s'agit de deux départements (la minorité dans l'un d'eux peut n'avoir de commun avec la majorité de l'autre que les opinions politiques, et non les intérêts économiques, les convictions religieuses).

XXVIII. — Aussi bien les partisans du scrutin de liste passent-ils volontiers condamnation sur ce point; et, loin de regretter l'exclusion des minorités, regardent-ils comme un des avantages du vote plural l'élimination de toute minorité dissidente. Ils pensent que le gouvernement démocratique, représentant de la majorité de la nation, et par suite assuré du succès dans le plus grand nombre des circonscriptions, doit puiser un élément de stabilité dans l'annihilation de minorités anticonstitutionnelles qui, à la différence des whigs anglais et des libéraux belges, cherchent à détruire la forme même du gouvernement.

Nous nous sommes déjà expliqué sur cette objection formulée à l'encontre de la représentation proportionnelle; nous avons montré, en outre, que les élections

faites à la majorité pouvaient tromper les espérances et méconnaître les droits de la majorité de la nation, grâce à la combinaison possible de minorités considérables et de majorités très faibles. Nous n'avons plus qu'à l'envisager sous sa forme nouvelle, concrète en quelque sorte, au point de vue du vote plural.

M. Constans, dans son rapport sur sa propre proposition tendant au rétablissement du scrutin de liste, a donné de l'objection une formule très exacte, lorsque, citant quelques passages du discours prononcé par Gambetta le 19 mai 1881, il a dit que le scrutin de liste ferait une part suffisante aux *minorités légitimes*. Ce n'est là d'ailleurs que la reproduction de cette partie du rapport déposé à l'Assemblée nationale, le 14 août 1875, par MM. Ricard et de Marcère (1) :

» Le scrutin de liste permet la représentation de tou-
» tes les nuances de la même opinion politique. Les
» minorités y peuvent trouver place, *mais les minorités*
» *dans le gouvernement* et non prises hors de lui. L'es-

(1) M. de Marcère est revenu à de tous autres sentiments à l'égard de la représentation des minorités. Voici comment il s'exprimait dans une lettre adressée, le 15 décembre 1884, au directeur du *National* :

« ... La question est de savoir si le système représentatif sera une vérité ou continuera à être un mensonge... La règle suprême de la majorité plus une voix, qui domine toutes les élections, les fausse en ce sens qu'elle écarte des conseils élus toute une fraction des citoyens électeurs qui aurait assurément le droit d'y être représentée dans une juste proportion. »

On ne saurait mieux dire. — M. de Marcère est aujourd'hui tellement éloigné du scrutin de liste et de la seule représentation des minorités légitimes, qu'il propose, dans cette même lettre, pour assurer la représentation de toutes les minorités, le vote uninominal combiné avec l'unité de collège départemental. (V. *infrà*, ch. V, XXXVI.)

» prit de transaction ne saurait aller jusqu'à la dupe-
« rie. »

Autant de mots, autant d'erreurs.

Sans doute, on ne saurait demander à un parti de faire sur sa liste une place aux représentants du parti adverse; mais ce que personne ne songe à demander à des hommes politiques, aveuglés par leurs passions et la fièvre électorale, ne peut-on, ne doit-on pas l'exiger de la saine et froide raison du législateur?

Il ne s'agit pas de conférer une faveur à la minorité, mais seulement de lui reconnaître et de sanctionner un droit.

Nous ne revenons pas sur les considérations de justice et d'utilité, d'utilité pour tous, que nous avons développées précédemment; mais nous devons faire quelques très courtes observations sur la représentation des *minorités légitimes*. C'est là, croyons-nous, une expression impropre : dans un gouvernement représentatif, le jour du vote, tous les partis sont égaux devant le scrutin; il n'y a ni minorités légitimes, ni minorités illégitimes. Faudrait-il, d'ailleurs, qualifier aussi de minorités illégitimes les électeurs à qui le scrutin de liste ne donnerait pas un seul représentant dans les départements acquis à l'opposition?

C'est au suffrage universel à faire le départ entre les candidats d'opinions diverses; quand il a prononcé, nous ne voyons encore d'autre minorité illégitime que celle qui dresse des barricades et recourt à la force. Et nous ajoutons, avec Jules Favre, que le plus sûr moyen d'éviter les révolutions est de permettre à tous les partis d'être équitablement représentés. « Si jamais la li-

» berté se perd en Amérique, » a dit Tocqueville, « il » faudra s'en prendre à l'omnipotence de la majorité, » qui aura porté les minorités au désespoir et les aura » forcées de faire appel à la force matérielle » (*Démocratie en Amérique*, t. II, p. 158).

Que dirons-nous maintenant de la représentation des diverses nuances du parti au pouvoir? Le scrutin de liste assure la représentation de ces groupes d'une manière arbitraire et incertaine; et, sans vouloir autrement insister, nous dirons simplement que cet échange de suffrages et ce trafic de sièges paraissent fournir un argument nouveau à l'appui de cet aphorisme attristant : en politique, il n'y a que des dupeurs et des dupes. Le scrutin de liste oblige à recourir à des coalitions, à des concessions qui, bien que se produisant entre nuances d'un même parti, ne laissent pas que de compromettre en quelque manière la liberté et la dignité de l'élu. Ce n'est plus alors qu'un moyen de conclure des contrats d'assurance mutuelle entre candidats d'opinions opposées (1).

« Faire servir la coalition en vue de laquelle on ré- » clame le scrutin de liste à juxtaposer dans je ne sais » quel mélange, à abriter sous je ne sais quel drapeau » les opinions politiques les plus contraires, les théo- » ries sociales les plus opposées, les programmes les » plus inconciliables, tout ce qui, le lendemain de l'élec- » tion, se heurtera et s'entrechoquera inévitablement » dans les votes du Parlement, sans que les députés, » une fois élus, puissent se rendre compte de ce qu'ils » représentent, — c'est s'exposer à courir de nouvelles

(1) Jules Dietz, *Journal des Débats*, 15 avril 1885.

» aventures et préparer au pays les plus dangereuses » surprises (1). »

Il nous paraît donc qu'à tous égards le scrutin de liste doit être rejeté au point de vue de la représentation des minorités, légitimes ou non. Ce n'est pas là que se trouve la représentation vraie, exacte, proportionnelle, non plus, d'ailleurs, que dans le vote uninominal; ce dernier mode de votation permettant toutefois, par la division en collèges nombreux, à telle ou telle minorité, de n'être pas privée de toute représentation.

XXIX. — L'étude des législations étrangères fournit un argument décisif, à notre avis, en faveur de la préférence accordée au vote uninominal, en tant qu'assurant plus exactement la représentation de tous.

Dans tous les gouvernements qui ont admis le régime représentatif, les députés de la nation, quand ils ne sont pas nommés par le vote uninominal, sont élus au scrutin de liste corrigé, amendé par un procédé qui permet aux minorités d'être représentées. Il n'est que deux Etats qui soient en dehors de cette règle : la Suisse et la Belgique. Aussi est-ce chez ces deux peuples que l'idée de la réforme électorale a fait les plus rapides progrès; car les injustices, les inégalités y sont plus flagrantes, et la représentation nationale est plus exposée à être faussée, à n'être (selon une expression célèbre appliquée à tort au scrutin uninominal) « qu'une » sorte de miroir brisé, où la nation ne reconnaît pas » sa propre image (2). »

L'Angleterre, depuis 1867, comptait 198 collèges

(1) Discours prononcé par M. Antonin Lefèvre-Pontalis, dans la séance de l'Assemblée nationale du 10 novembre 1875.

(2) Gambetta. V. *Journal officiel*, 1882, p. 939.

nommant 1 député, et 210 élisant 2 députés. Dans ces circonscriptions, c'est le système des élections à la majorité qui est en vigueur. Mais dans les 13 collèges restants, qui nomment 3 députés (collèges à trois coins, *three coroned*), on établit la représentation des minorités, avec vote limité, pour que la majorité n'absorbe pas toute la représentation. Le bill de *redistribution* de 1885 supprime le vote limité; mais, corrélativement, afin d'atténuer les dangers d'une prépondérance absolue de la majorité, il institue le vote uninominal.

C'est ce dernier mode de votation qui est seul en usage en Autriche, en Hollande, en Prusse, dans l'Empire germanique et dans les Etats-Unis d'Amérique.

La Grèce a fait l'essai du scrutin de liste de 1841 à 1862; elle est revenue au vote uninominal depuis 1862.

L'Italie, depuis la loi du 24 septembre 1882, est partagée en 135 collèges, dont 100 nomment 2, 3 ou 4 députés au scrutin de liste proprement dit, et 35 élisent chacun 5 députés avec le vote plural limité à 4 noms.

L'Espagne avait adopté le scrutin de liste de 1865 à 1878; à partir de cette époque elle a appliqué un système mixte. Sur 431 députés, 303 sont nommés au scrutin uninominal, et les 88 autres au scrutin de liste, dans 26 collèges, avec le vote limité à 2 noms dans les districts ayant trois députés; à 3 noms dans les districts ayant quatre ou cinq députés; à 4 noms, s'il y a six députés; à 5 noms, s'il y en sept; et enfin à 6 noms seulement, s'il y a huit députés à élire. En outre, les dix candidats qui, dans toute l'Espagne transformée ainsi en une sorte de collège unique, auront obtenu un *minimum* de 10,000 voix, pourront être déclarés élus par la Chambre des députés

Une loi du 21 mai 1884 a consacré des dispositions analogues en Portugal : 79 circonscriptions nomment chacune 1 député à la majorité. Pour 21 collèges, ayant à élire 3, 4 ou 6 députés, la loi prescrit que les bulletins porteront : 2 noms pour l'élection de 3 députés ; 3 noms pour l'élection de 4 députés ; 4 noms pour l'élection de 6 députés.

Le Brésil, après avoir usé du scrutin de liste, lui substitua en 1836 le scrutin uninominal; en 1865, retour au scrutin de liste avec le correctif du vote limité ; et en 1881, suppression du vote limité et de la représentation des minorités et, en même temps, adoption du vote uninominal.

La Belgique et la Suisse sont les deux seuls Etats qui appliquent aux élections des représentants le système du scrutin de liste pur et simple.

BELGIQUE.		SUISSE.	
NOMBRE de collèges.	NOMBRE de députés à élire par collège.	NOMBRE de collèges.	NOMBRE de députés à élire par collège.
1	14		
2	8		
2	7		
2	5	9	5
5	4	9	4
10	3	10	3
9	2	13	2
10	1	8	1
41	132	49	145

Il convient seulement de faire observer que, en Belgique et en Suisse, les circonscriptions électorales sont assez restreintes, ne nomment qu'un petit nombre de députés et, par un morcellement insuffisant sans doute, permettent, dans une certaine mesure, la représentation des minorités.

Si la proposition de loi déposée par M. Constans est adoptée dans la forme dernière où elle a été votée par le Sénat, voici quelle serait pour la France la répartition de ses 584 représentants en 97 collèges, la France continentale comprenant 568 députés et 87 circonscriptions, l'Algérie et les colonies 16 députés et 10 collèges.

NOMBRE des CIRCONSCRIPTIONS.	NOMBRE DES DÉPUTÉS par circonscription.	NOMBRE des CIRCONSCRIPTIONS.	NOMBRE DES DÉPUTÉS par circonscription.
1	38	18	6
1	20	19	5
2	12	16	4
2	11	5	3
1	10	7	2
8	9	4	1
7	8	69	300
6	7	28	284
28	284	97	584

On voit combien se trouve aggravée pour la France la situation précaire des minorités; les grands collèges,

les collèges dépassant six députés à élire, nomment à eux seuls 284 représentants, près de la moitié, tandis qu'en Belgique ils ne désignent que le tiers de la représentation nationale, et qu'en Suisse les circonscriptions, toutes inférieures à six députés, autorisent parfois le triomphe isolé d'une minorité.

XXX. — Le scrutin de liste qui, comparé au scrutin d'arrondissement, est un mode de votation exclusif des minorités, à la dixième, quinzième, vingtième puissance, suivant que la liste porte dix, quinze, vingt noms, est-il du moins plus respectueux que le vote uninominal de l'égalité des votes efficaces et entrant en ligne de compte? La minorité éliminée par hypothèse, les majorités des divers collèges ont-elles du moins des droits égaux?

On l'a prétendu, — et ce serait là, d'après les partisans du scrutin de liste, une supériorité considérable de ce mode de votation sur le scrutin uninominal, qui viole le principe démocratique de la proportionnalité dans la représentation nationale, c'est-à-dire en définitive, de l'égalité des citoyens en matière politique. — Nous ne contredirons pas à l'exactitude de cette affirmation, mais nous croyons que le scrutin de liste n'est pas non plus, de ce chef, à l'abri de tout reproche.

Quelques chiffres suffiront pour établir le défaut de proportionnalité dans l'un comme dans l'autre mode de votation.

A. *Scrutin d'arrondissement.* — Les collèges qui ont, chacun, un droit égal à nommer un député sont loin d'être égaux quant au nombre de leurs habitants et, par suite, quand au nombre de leurs électeurs.

On a dressé, en 1880, un tableau des 526 circonscriptions de la France continentale, en les classant d'après le chiffre de la population. Ce tableau débute par vingt-deux circonscriptions qui comprennent 671,000 habitants, et il se termine par un groupe de 2,478,000 âmes, qui n'ont droit également qu'à vingt-deux députés. Ces vingt-deux circonscriptions, nommant vingt-deux députés avec une population de 671,000 habitants, peuvent être rapprochées du département du Rhône, qui, avec une population égale, n'élit que huit représentants (sept avant la loi du 28 juillet 1881 qui, en dédoublant quinze circonscriptions parmi les plus populeuses, a atténué quelques-unes des inégalités consacrées par la loi du 24 décembre 1875).

La France continentale, avec 526 députés pour 37 millions d'habitants, compte 1 député par 70,000 âmes. 207 circonscriptions sont établies conformément à cette répartition et oscillent entre 60 et 80,000 habitants. Les 207 représentants de ces circonscriptions forment les deux cinquièmes de la députation et représentent quatorze millions et demi d'habitants, soit les deux cinquièmes de la population totale. Voilà la fraction de la nation qui est représentée d'une manière à peu près normale. Mais au-dessus, il y a des circonscriptions privilégiées, parce que pour un député elles ont une population moindre, et au-dessous des circonscriptions sacrifiées, parce qu'avec une population plus considérable elles n'ont droit également qu'à un siège.

Les circonscriptions privilégiées sont au nombre de 171 ; elles élisent donc 171 députés. Leur population totale est de 8,725,000 âmes. — Les circonscriptions sacrifiées sont moins nombreuses, puisqu'elles ne s'élè-

vent qu'à 147. Ces 147 députés représentent 13,655,000 habitants. — Ainsi, d'une côté, 171 députés pour moins de 9,000,000 d'âmes, et, de l'autre côté, pour près de 14,000,000 d'âmes, 147 députés seulement.

Si l'on partage la France sur le tableau en deux moitiés égales en population, on trouve en outre que l'une des moitiés élit 317 députés et l'autre moitié 209. L'une compte pour trois, l'autre pour deux.

Inversement, si l'on commence par les plus grandes circonscriptions et qu'on suive le tableau, jusqu'à l'instant où l'on a compté 263 députés, précisément la moitié de la représentation nationale, on aura additionné une masse de population de plus de vingt-deux millions et un quart. Pour les autres 263 députés, il ne restera guère plus de quatorze millions et demi d'habitants.

L'égalité politique se trouve ainsi rompue au profit des électeurs qui appartiennent aux circonscriptions les plus petites, et qui jouissent d'un droit électoral quatre, cinq et six fois plus considérable que les électeurs des grands collèges.

Cette inégalité, jointe au système des élections à la majorité, a fait produire, aux élections législatives de 1881, des résultats bizarres et tout à fait anormaux (1). Sur un total de 559 députés, on en trouve 135 qui ont réuni 1,614,339 suffrages, soit en moyenne 11,958 chacun, et 135 autres qui siègent sur les mêmes bancs, qui ont les mêmes droits, bien qu'ils n'aient obtenu que 645,205 suffrages, ou 4,779 en moyenne pour chacun

(1) V. l'étude de M. Pernolet, dans *La Représentation proportionnelle*, numéro du 15 octobre 1883.

d'eux, soit deux fois et demi de moins que les députés du premier groupe. Voilà donc, rien que pour moins de la moitié de la Chambre, un million d'électeurs qui, à un moment donné, peuvent se trouver annihilés, sacrifiés par un vote contraire des représentants d'un nombre d'électeurs considérablement moindre.

Cette faculté concédée par la loi électorale à 135 députés, dont chacun ne représente que 4,779 électeurs, de contrebalancer les résolutions, le droit de décision de 135 de leurs collègues, qui en représentent chacun 11,958, est d'autant plus injustifiable que, parmi le grand nombre des vaincus du scrutin, il en est jusqu'à 186 qui ont tous obtenu plus de 5,000 voix, avec une moyenne de 6,693, sans que ce grand nombre de suffrages donnés à ces candidats non élus ait empêché leurs électeurs, au nombre de 1,245,898, d'être comme frappés d'ostracisme par une législation inégale et inique.

Parmi ces 186 candidats, il s'en trouve 12 qui, bien qu'ayant obtenu 124,119 suffrages, n'ont pu prendre place dans la Chambre, tandis que, pour 36 autres circonscriptions, étrangement favorisées, un simple contingent de 120,000 voix, soit 3,330 par élu, a suffi pour créer 36 députés.

On comprend, sans qu'il soit besoin d'insister, les inconvénients et les dangers que présente une pareille inégalité. Il pourrait arriver qu'une majorité parlementaire de 20 voix, par exemple, compromît inopinément les destinées mêmes du pays par un vote où l'on compterait, du côté de la majorité, 20 députés ne représentant que 52,766 électeurs, tandis que, du côté de la

minorité, il s'en trouverait 20 représentant 346,025 électeurs. Mais il n'est pas nécessaire de supposer une majorité aussi considérable : une voix suffit pour voter une constitution. Or, il existe, dans notre Chambre actuelle des députés, un membre représentant moins de 500 électeurs des colonies qui, à un moment donné, pourrait former à lui seul une majorité en faveur de telle ou telle proposition, malgré l'opposition d'un autre membre représentant près de 18,000 électeurs, c'est-à-dire 36 fois autant.

Après ces exemples concluants, il est presque inutile d'en emprunter d'autres aux législations étrangères. Contentons-nous de citer les élections de 1868 aux Etats-Unis, dans lesquelles on vit se produire les inégalités suivantes :

141,303 votants obtinrent 243 députés, tandis que 123,688 votants du parti adverse n'en obtinrent que 133, cent dix de moins.

ETATS.	DÉMOCRATES.		RÉPUBLICAINS.	
	VOTANTS.	DÉPUTÉS ÉLUS.	VOTANTS.	DÉPUTÉS ÉLUS.
Delaware.	10,900	28	7,628	2
Kansas.	14,019	7	31,046	108
Californie.	54,028	97	54,572	23
Maryland.	62,356	111	30,442	0
TOTAUX.	141,303	243	123,688	133

XXXI. — B. *Scrutin de liste.* — Les inégalités que l'on relève entre les suffrages obtenus par deux ou plu-

sieurs députés qui ont chacun dans l'assemblée représentative un droit de vote égal, une voix de même valeur, provient principalement de l'inégalité qui existe entre le nombre d'électeurs de deux ou plusieurs circonscriptions. La loi française du 30 novembre 1875 dispose que chaque arrondissement aura droit à un député, quelle que soit sa population, et que l'arrondissement dont la population excédera 100,000 habitants sera divisé en circonscriptions nommant chacune un député.

On voit dans quelle large mesure peut varier le chiffre de la population et, par conséquent, celui des électeurs, d'un collège électoral à un autre. De plus, le grand nombre des circonscriptions (557), s'il favorise le triomphe isolé de telle ou telle minorité, permet de multiplier les inégalités et d'arriver aux résultats étranges que nous rappelions plus haut.

Avec le scrutin de liste, l'inégalité entre les électeurs des divers collèges tend à s'atténuer. Elle a comme limite *maxima* le chiffre d'habitants moins un, requis pour l'attribution d'un député; on peut même décider qu'un député nouveau ne sera accordé à un département que si sa population excède de 20,000 ou de 35,000 le chiffre primitivement fixé : 70 ou 75,000 habitants. Cette inégalité se répartit sur le département entier, tandis que, tout à l'heure, variant de 15,000 à 100,000 habitants (soit 85,000), elle pouvait se renouveler pour plusieurs arrondissements d'un même département. Et il en est ainsi le plus souvent; exemple : les arrondissements des Basses-Alpes, des Hautes-Alpes, de la Savoie, de la Creuse, arrondissements pauvres, peu peuplés, et qui, comparés aux arrondissements des

9.

Bouches-du-Rhône, de la Seine, du Nord, créent pour l'ensemble du département une différence de plus de 100,000 habitants.

Cependant, l'inégalité existe même avec le scrutin de liste. En prenant le tableau des départements dans l'ordre alphabétique, et en donnant à chacun d'eux autant de députés qu'il comptait de groupes de 70,000 âmes, M. Boysset, dans son rapport sur la proposition Bardoux, signalait, en 1881, les résultats suivants. En partageant sans aucun calcul préalable, sans aucune combinaison artificielle, sans aucune altération alphabétique, les départements de la France en trois séries de 29 départements chacune, on trouve :

Que la première série, commençant au département de l'Ain et comprenant comme terme extrême le département d'Eure-et-Loir, représente une population de 9,842,836 habitants, et que ces 9,842,836 habitants nomment ensemble 139 députés;

Que la deuxième série, commençant au Finistère et se terminant à la Nièvre, qui y est comprise, représente une population de 11,717,807 habitants, nommant 171 députés;

Que la troisième série, commençant au département du Nord et finissant par l'Yonne, représente 15 millions 245,349 habitants, nommant ensemble 211 députés.

Or, l'équité proportionnelle fait ici défaut.

En comparant ce premier groupe de 9,842,836 habitants, au second groupe de 11,717,807, on trouve que le premier groupe nommant 139 députés, le second devrait en élire 165, tandis qu'il en élit, en fait, 171.

En comparant ce premier groupe de 9,842,836 habi-

tants au troisième groupe de 15,245,349, on trouve que le premier, nommant 139 députés, le troisième devrait en élire 199, tandis qu'il en a 211, c'est-à-dire 12 de plus que ne le permet la proportionnalité rigoureuse.

Assurément, les disproportions sont moindres qu'avec le scrutin uninominal; mais on pourrait, en groupant habilement certains départements, obtenir des différences très notables.

Le scrutin de liste a ses excentricités de chiffres, aussi bien que le scrutin d'arrondissement. En 1871, M. Joigneaux obtenait une élection double avec 196,622 voix. En même temps que lui étaient élus également deux fois :

M. le prince de Joinville	avec	140,382	voix.
M. Léon Say	avec	97,640	»
M. Benoist-d'Azy	avec	87,863	»
M. Ernest Picard	avec	40,653	»

Si bien que le dernier nom avait à peine un cinquième du nombre des suffrages donnés au premier.

Le scrutin du 8 février 1871, à Paris, mérite d'être rappelé. Il y avait à élire 43 députés ; le total des électeurs inscrits s'élevait à 547,858; le huitième, proportion alors fixée par la loi pour la validité d'une élection, était de 68,482.

Louis Blanc, qui passa en tête de la liste, eut 216,530 voix ; Victor Hugo vint le deuxième avec 213,686 voix; M. Ch. Farcy arriva seulement à 69,968 voix, un millier de plus qu'il n'en fallait pour être élu. Au mois de janvier suivant, Victor Hugo obtenait, dans le même collège, 93,243 voix et n'était pas élu, alors

que, un auparavant, moins de 70,000 suffrages auraient assuré son élection.

C'est, qu'en effet, l'inégalité, si souvent reprochée au scrutin d'arrondissement et se manifestant pour les mêmes élections dans des collèges divers, se reproduit ici, dans le temps, pour les mêmes circonscriptions.

Le 13 juin 1882, à Gand, 3,795 électeurs libéraux font élire 4 sénateurs; en juillet 1884, 3,547 électeurs libéraux n'obtiennent dans la même circonscription aucun siège au sénat. En Suisse, dans le canton de Genève, sont élus en 1877, 100 radicaux contre 4 libéraux; et l'année suivante 100 libéraux contre 4 radicaux, bien que les forces respectives des deux partis n'aient varié que de quelques centaines de voix.

L'égalité factice, obtenue par l'extension des circonscriptions nommant un nombre de députés à peu près proportionnel au chiffre de la population, aboutit à l'annihilation arbitraire des minorités et à une très réelle inégalité. Nous avons montré qu'avec le scrutin uninominal, un député pouvait être élu avec un nombre de voix beaucoup moindre que le chiffre des suffrages recueillis dans une autre circonscription par un candidat non élu; mais que penser des élections suisses, faites au scrutin de liste, et dans lesquelles on voit un groupe de 14,960 électeurs être privé de représentation, pendant qu'un autre groupe de 5,500 électeurs obtient 5 représentants (1), ainsi qu'il ressort du tableau ci-après.

(1) Palma, *Corso di diritto costit.*, p, 195, 196 et note.

ÉLECTIONS FÉDÉRALES DE 1881.

CANTONS.	VOTES ÉMIS.	REPRÉSENTANTS ÉLUS.
Zurich, 1re section.	7,600	5
» »	3,800	0
» 3e »	6,100	4
» »	5,300	0
Berne, 5e »	5,500	5
» »	4,400	0
» 10e »	10,000	5
» »	7,000	0
Saint-Gall, 10e section.	21,000	10
» »	14,960	0
Valais, »	12,700	5
» »	6,100	0
Vaud, »	17,000	12
» »	7,400	0
Neuchâtel, »	7,000	5
» »	4,400	0

Il est une autre inégalité que consacre le scrutin de liste : l'inégalité dans la valeur individuelle des votes. — Si le scrutin d'arrondissement est plutôt favorable à l'électeur des petits collèges, on peut dire que le scrutin de liste crée au profit de l'électeur des grandes circonscriptions des avantages excessifs.

Avec le bulletin uninominal, chaque citoyen donne sa voix à un candidat; il contribue à la nomination d'un député; il exerce la même part d'un droit commun, quelle que soit la section du territoire qu'il habite. — Avec le scrutin de liste, cette équivalence des suffrages disparaît. En déposant dans l'urne leur bulletin respectif, l'électeur du territoire de Belfort et celui du dépar-

tement de la Seine jouent un rôle politique très différent l'un de l'autre. Tandis que le premier coopère à élire deux représentants de la France, le second coopère à en élire trente-huit. La portion d'influence accordée à chacun d'eux par le principe même de l'élection cesse d'être identique; l'un contribue à élire la deux cent quatre-vingt dix-septième portion de la représentation nationale; l'autre en nomme à peu près la quinzième partie.

La même anomalie se reproduit partout, d'un département au département voisin; l'étendue et la portée du privilège dont se trouve investi le citoyen varient avec le chiffre de la population au milieu de laquelle le hasard des circonstances l'a appelé à vivre. Prenons, à titre d'exemple, le département de l'Aude et les départements limitrophes. L'électeur de l'Aude, d'après la proposition de M. Constans, a le droit de nommer 5 députés. Si, au lieu d'habiter Narbonne, il se fût trouvé à Perpignan, il n'aurait pu porter que trois noms sur son bulletin; si, de Limoux il était allé à Foix, son droit de vote ne s'exerçait que sur quatre candidats. En revanche, l'électeur de Castelnaudary sera moins favorisé que son voisin de Castres, qui dispose de six voix. Enfin, l'électeur de l'Hérault et celui de la Haute-Garonne auront à nommer deux députés de plus que l'électeur de l'Aude.

Qu'on ne dise pas que l'égalité est rétablie par la diminution de l'influence de l'électeur d'une grande circonscription sur le résultat de l'élection dans le collège même; que la voix de l'électeur de Paris est comptée pour une valeur moindre que celle de l'électeur de Briançon. — Pour que la réponse fût concluante, il faudrait

que la majorité, qui décide ici de l'élection de 38 députés, et là de l'élection de 2 seulement, fût proportionnelle à ces chiffres et dix-neuf fois plus forte dans la Seine que dans le territoire de Belfort. Le fait peut exceptionnellement se produire, peut-être même dans l'exemple que nous venons de citer. Mais ce n'est là qu'un cas isolé. Que l'on compare le Pas-de-Calais nommant 12 députés, le Nord 20, la Dordogne 8, — où les majorités sont très faibles, — avec les trois circonscriptions de l'Algérie, nommant chacune deux députés, les Pyrénées-Orientales 3, le Cantal 4, l'Ariège 4, — où les majorités sont considérables. Et l'on pourra se convaincre qu'une forte majorité ne correspond pas toujours à l'élection d'un grand nombre de députés ni à l'extension des droits de l'électeur.

L'inégalité qui apparaît avec le scrutin de liste se manifeste, sous une autre forme et à un degré plus grave, chez les députés élus. Le mandataire de 12,000 électeurs conservera une infériorité morale inévitable vis-à-vis du collègue qui aura été envoyé à la Chambre par 280,000 mandants. Concluons que les inégalités qu'on relève chez les élus du scrutin d'arrondissement, on peut les constater aussi, nous le rappelions en parlant des élections doubles de 1871, chez les élus du scrutin de liste, avec cette différence que les écarts, au lieu d'être de quelques milliers de voix, se chiffrent par cinquante et cent mille suffrages.

XXXII. — Nous n'avons voulu examiner le scrutin de liste et le scrutin d'arrondissement qu'au point de vue strict de la représentation proportionnelle, à un point de vue d'arithmétique électorale. C'est seulement dans cet ordre d'idées que nous inclinons en faveur du scru-

tin d'arrondissement, tout en convenant qu'à d'autres égards le scrutin de liste peut offrir de sérieux avantages. Mais, au point de vue de la représentation proportionnelle, l'hésitation n'est pas possible. Comme le disait le premier ministre d'Italie, M. Depretis, dans la discussion de la réforme électorale de 1882, le scrutin de liste, sans la représentation proportionnelle, est un instrument d'oppression des minorités. Il n'assure même pas à la majorité des électeurs la majorité des représentants. Il crée entre les électeurs eux-mêmes de la majorité des inégalités considérables. Il peut fausser complètement la représentation nationale.

Le scrutin d'arrondissement n'est pas exempt de ces inconvénients ni de ces dangers ; mais il les reproduit, croyons-nous, à une échelle moindre, dans des proportions réduites. Aussi a-t-on pu voir les partisans de la représentation proportionnelle à la Chambre des députés (mars 1885), repousser, tout en faisant les plus expresses réserves sur la préférence relative accordée au scrutin d'arrondissement, la proposition de loi de M. Constans, qui rétablit le scrutin de liste sous sa forme la plus oppressive, sans le vote limité des législations d'Italie, d'Espagne, de Portugal, sans la division en collèges restreints, tels qu'en Belgique et en Suisse.

Cette étude du scrutin d'arrondissement et du scrutin de liste ne serait pas complète, si nous ne placions à côté d'une solution provisoire des conclusions définitives, qui, mettant en lumière les vices de ces deux modes de votation, nous fourniront le moyen de les corriger plus facilement, ou du moins de les atténuer dans une large mesure.

Le vice capital du vote uninominal comme du vote plurinominal consiste en ce que ni l'un ni l'autre n'attribuent une importance assez considérable au vote individuel, méconnaissent trop aisément l'égalité politique, et considèrent encore le département ou l'arrondissement comme des corporations, des personnes morales ayant une représentation propre. Avec une pareille conception du vote politique, on est naturellement porté à regarder l'élection comme une question qui se décide à la simple majorité, sans qu'il soit tenu compte du droit des minorités.

Ces idées sont incompatibles avec les principes de la démocratie, qui suppose l'égalité la plus complète entre tous les électeurs, qu'ils fassent partie de telle ou telle circonscription, administrative ou géographique. Elles n'en sont pas moins consacrées par nos lois électorales, qui attribuent un *minimum* de représentation à l'arrondissement ou au département; — c'est là qu'est le mal; et aussi dans le dénombrement de la population totale, au lieu de la population électorale seule, pour la fixation du chiffre des députés. On renouvelle ainsi des théories d'un autre âge sur les droits des agrégations d'intérêts, des personnalités, des circonscriptions les plus populeuses et, partant, les plus riches. — La vérité serait : La France aux Français, et les élus aux électeurs.

Tant qu'on n'admettra pas ces principes qui portent en eux le germe de la représentation proportionnelle, on cherchera vainement à réaliser, soit par le scrutin d'arrondissement, soit par le scrutin de liste, la représentation vraie, la représentation exacte du pays par le pays, de la démocratie par les citoyens.

Une nation qui, comme la France, adopte alternati-

vement l'un et l'autre mode de votation, ressemble au malade qui se couche tantôt sur le côté gauche, tantôt sur le côté droit, espérant ainsi soulager un mal dont il conserve le principe. Et si nous ne craignions d'employer une comparaison peut-être hardie qui s'autorise du nom d'un penseur éminent, nous dirions, avec M. Jules Simon :

« Quand on s'occupe chez nous de réforme électo-
» rale, on ne songe guère qu'à remplacer le scrutin
» uninominal par le scrutin de liste, et, quelques an-
» nées après, à l'exemple de saint Laurent, qui se
» retournait de temps en temps sur son gril pour être
» bien rôti de tous les côtés, le scrutin de liste par le
» scrutin uninominal. »

CHAPITRE V.

EXAMEN DES SYSTÈMES PROPOSÉS : 1° POUR OBTENIR LA REPRÉSENTATION DES MINORITÉS ; 2° POUR ASSURER LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE.

XXXIII. — On fait aux partisans de la représentation proportionnelle une objection dernière, en leur disant :

Admettons que, théoriquement, vous ayez raison, que le scrutin de liste et le scrutin d'arrondissement soient l'un et l'autre défectueux : qu'allez-vous nous proposer en échange? Par quel mode de votation les remplacerez-vous? Les systèmes connus de représentation proportionnelle sont ou très simples, et, dans ce cas, insuffisants, ou dangereux, pires que le mal auquel ils doivent remédier; ou très compliqués, comme ces instruments de précision qui trébuchent au milli-

gramme, et alors impraticables dès qu'il s'agit de votations populaires. Par conséquent, vous vous heurtez à une double difficulté : ou votre système n'est qu'un palliatif inutile, ou bien un remède impossible.

Nous répondrons, d'une part, que les systèmes empiriques, dont la simplicité n'est pas discutable, ont été proposés à une époque où l'on se préoccupait, avant tout, d'obtenir pour la minorité une représentation, quelle qu'elle fût, et où l'on ne songeait pas encore à la représentation vraie, l'idéal d'une démocratie représentative, la représentation proportionnelle de la majorité et des minorités; — d'autre part, que les systèmes rationnels de représentation proportionnelle ont été, durant ces dernières années, modifiés, amendés, dans le sens de la simplification, et ne sont plus entourés de cet appareil de formalités dont l'imagination féconde de nos contradicteurs se plaît parfois à les revêtir.

Nous allons développer ces deux points, sans rien déguiser de l'insuffisance ni de la complication des systèmes, nous réservant d'ailleurs d'exposer un système mixte, réalisant les avantages, évitant les inconvénients que nous aurons signalés dans cet historique, forcément abrégé, de la représentation proportionnelle (1).

(1) Nous renvoyons, pour l'indication des sources du chapitre V, aux traités spéciaux cités dans la bibliographie. Nous devons accorder cependant une mention particulière à une étude substantielle de M. E. Naville, *La Réforme électorale en France*, qui contient, sous une forme concise, l'exposé à peu près complet des divers systèmes de représentation des minorités et de représentation proportionnelle.

Section Première.

XXXIV. — Les procédés empiriques, se préoccupant uniquement de la représentation de la minorité, ont tous pour point de départ commun la proposition suivante, qui contient les données du problème à résoudre :

Avec le système qui attribue la totalité des représentants à la moitié plus un des électeurs, la minorité est annihilée par la majorité; il faut donc, pour établir une proportion entre les deux partis, limiter les pouvoirs de la majorité ou accroître ceux de la minorité; ou bien encore, augmenter l'influence de la minorité et diminuer en même temps la prépondérance de la majorité. D'où deux systèmes principaux :

1° Le vote limité;

2° Le vote cumulatif.

§ 1er. — *Du vote limité.*

Le vote limité, ou vote avec une liste incomplète, est appliqué en Espagne, en Italie, en Portugal, et l'était en Angleterre depuis 1867. Il est encore en usage dans l'île de Malte (1861), dans le canton de Vaud (1869), dans l'Illinois (1870), en Pensylvanie (1870), pour l'élection des juges; la Constituante de 1867, dans l'Etat de New-York, et la Constituante du 8 octobre 1872, dans l'Etat de Pensylvanie, furent nommées au vote limité.

Condorcet l'avait proposé à la Convention, en 1793, pour l'élection des membres du pouvoir exécutif. Ces

membres auraient été au nombre de huit, et l'électeur n'aurait pu porter sur sa liste que deux noms. Le projet de Condorcet ne fut pas pris en considération.

Dans l'exemple que nous fournit cet illustre philosophe, une minorité d'un quart obtenait le quart des élus, c'ést-à-dire deux. Soit en effet 100 électeurs, dont une minorité de 25. Les élus appartiendront : 6 à la majorité des 75, 2 à la minorité des 25; tous étant nommés avec 25 voix.

Dans les collèges anglais, dits collèges à trois coins, le vote limité à deux noms permettait à une minorité d'un tiers d'obtenir le troisième représentant.

Mais, dans la pratique, les suffrages ne se répartissant pas d'une manière aussi rigoureusement exacte, il peut arriver que :

1° Une minorité d'un tiers demeure privée de représentant. Exemple : 400 whigs et 200 tories ont à nommer trois députés.

Les whigs votent	200 pour A et B ; 200 pour B et C ; 200 pour C et D ;
Les tories votent	200 pour M et N.

Résultat : A, B et C sont élus, chacun avec 400 voix; les tories n'ont pas de représentant. — On a calculé que dans un collège à trois représentants, un député n'est assuré qu'à une minorité dépassant les deux cinquièmes, parce que la majorité peut se scinder artificiellement et créer une minorité factice qui exclut la minorité véritable (élections de 1868 à Birmingham et à Glascow) ;

2° Un faux calcul de la majorité désireuse de s'assurer toute la représentation peut faire passer la majorité

des représentants à la minorité des électeurs. Exemple : 360 whigs et 250 tories, ayant à nommer trois députés.

Les whigs votent { 120 pour A et B ; 120 pour B et C ; 120 pour C et D ;

Les tories votent 250 pour M et N.

Résultat : les deux tories et un seul whig sont élus.

XXXV. — M. le duc d'Ayen a proposé, en 1870, un système particulier de vote limité. Il demande que la France soit divisée en circonscriptions nommant chacune deux députés. L'électeur déposera un seul nom dans l'urne, et les deux candidats qui auront obtenu le plus grand nombre de suffrages, pourvu que ce nombre égale le quart des votants, seront élus. Une minorité est ainsi représentée dans chaque circonscription.

M. Séverin de la Chapelle, en 1884, a combiné le projet du duc d'Ayen avec le vote limité des législations étrangères et, sous le nom de scrutin de liste fractionnaire, a proposé que le droit de vote de l'électeur fût limité à la moitié plus un des députés à élire dans la circonscription.

Ces deux systèmes, très ingénieux, violent le principe de la proportionnalité et tendent à donner aux minorités une représentation trop considérable. C'est d'eux vraiment qu'on peut dire que le remède serait pire que le mal.

XXXVI. — Emile de Girardin voulait appliquer le vote limité à un seul nom, le vote uninominal à la France, transformée en collège unique.

Le baron de Layre en 1868, M. Hervé en 1881-1883, M. de Marcère en 1884, ont restreint au département l'idée de collège unique et de vote uninominal, qu'Emile

de Girardin avait lui-même empruntée à Saint-Just. C'est sous sa forme la plus récente que nous exposerons ce système de vote limité, poussé à ses extrêmes conséquences, en faisant observer que ses avantages et ses inconvénients sont simplement augmentés dans le projet formulé par Emile de Girardin (1).

Chaque électeur n'a le droit de porter qu'un nom sur son bulletin, que le département ait à élire cinq, six... dix députés ou un plus grand nombre. Les candidats qui ont réuni le plus de voix sont proclamés élus.

Voici de quelle manière sera possible, avec ce système, la représentation de la minorité.

Soit un collège de 100,000 électeurs, ayant à nommer 5 députés. La majorité comprend 60,000 électeurs; la minorité 40,000. Le résultat du scrutin pourra être le suivant :

Majorité : 60,000 électeurs.

22,000 voix pour A.
20,000 » B.
18,000 » C.

Minorité : 40,000 électeurs.

23,000 voix pour L.
17,000 » M.

Ce n'est là qu'une hypothèse, réalisable sans doute, mais peu probable. La vérité est que l'élection, prati-

(1) En novembre 1871, la Chambre des députés du royaume de Grèce fut saisie, sur l'initiative du ministère, d'un projet de réforme électorale qui divisait le royaume en circonscriptions (éparchies) nommant quatorze ou quinze députés, l'électeur ne pouvant désigner qu'un candidat. La chute du ministère entraîna le retrait du projet de loi, qui avait réuni l'approbation de MM. Coumoundouros et Tricoupis.

quement parlant, ne donnera un pareil résultat que dans des cas très rares. Le plus souvent, — toujours pourrait-on dire, — un nombre considérable de suffrages se porteraient, en pure perte pour leur parti, sur quelques hommes populaires ; les autres députés élus n'obtiendraient qu'un petit nombre de voix. Il en résulte que le pouvoir de décision pourrait être l'apanage d'une minorité d'électeurs.

La victoire appartiendrait, dès lors, au parti le mieux discipliné qui abdiquerait, entre les mains d'un chef, d'un comité, toute indépendance et toute liberté pour arriver à l'écrasement, plus ou moins complet, de ses adversaires.

Voici, d'après l'exemple de tout à l'heure, deux hypothèses qui se présenteront, certes, plus fréquemment que celle que nous avons supposée :

1re hypothèse : Ecrasement de la minorité par une majorité disciplinée :

Majorité : 60,000 électeurs.

22,000	voix pour	A (élu).
14,000	»	B (élu).
12,000	»	C (élu).
12,000	»	D (élu).

Minorité : 40,000 électeurs.

23,000	voix pour	L (élu).
9,000	»	M.
8,000	»	N.

2e hypothèse : Représentation excessive de la minorité en présence d'une majorité indisciplinée :

Majorité : 60,000 électeurs.

35,000	voix pour	A (élu).
8,500	»	B.

8,500 voix pour C.
8,000 » D.

Minorité : 40,000 électeurs.

12,000 voix pour L (élu).
10,000 » M (élu).
9,000 » N (élu).
9,000 » O (élu).

Le vice fondamental du système proposé consiste donc dans l'accumulation, possible et probable, sur un petit nombre de noms, de la presque unanimité des suffrages, qui eussent été utilisés d'une manière plus efficace s'ils avaient été répartis entre un plus grand nombre de candidats.

Pour éviter une disproportion choquante entre le premier et le dernier élu (35,000 et 9,000 voix dans la seconde hypothèse), on a parlé d'établir un *minimum* de suffrages, une majorité absolue fixée au dixième des inscrits. Cette modification nous paraît insuffisante ; quel écart, par exemple, entre 35,000 et 10,000 voix ! L'électeur du député M a un pouvoir électoral triple de celui qui appartient à l'électeur du député A. De plus, cette mesure donnerait lieu à plusieurs tours de scrutin.

Nous ne rappelons que pour mémoire la proposition faite par M. Boutmy dans la *Liberté* (21 août 1867), d'accorder aux députés un nombre de votes parlementaires proportionnel au nombre de suffrages électoraux qu'ils auraient obtenus. — Le député élu avec moins de 10,000 suffrages aurait droit, par exemple, à une voix ; le député élu avec plus de 10,000 et moins de 20,000 suffrages pourrait voter deux fois. — Cette mesure, très acceptable en théorie, aurait l'inconvénient pratique de confier les destinées du pays à un petit

nombre d'hommes populaires, de supprimer le régime parlementaire et d'amoindrir singulièrement le régime représentatif.

§ 2. — *Du vote cumulatif.*

XXXVII. — Pratiqué en Angleterre pour les conseils d'école (*School boards*), en Illinois pour les députés, en Pensylvanie pour les élections municipales et judiciaires, au Cap de Bonne-Espérance pour les élections des sénateurs, le vote cumulatif a été proposé en 1870 par M. Léon Say, et en 1871 par M. Mortimer-Ternaux, pour les élections municipales de Paris; en 1884 par MM. Bienvenu et Pieyre, pour les élections législatives. Prévost-Paradol, le premier, a fait connaître en France ce mode de votation; il l'a défendu avec énergie, et il le regardait comme une des réformes, comme un des *desiderata* de sa *France Nouvelle.*

Le vote cumulatif ou accumulé séduit d'abord par sa simplicité et paraît résoudre, d'une manière très heureuse, le problème de la représentation proportionnelle.

Un électeur, qui est appelé à nommer dix députés au scrutin de liste, dispose en réalité de dix voix. Dès lors, au lieu de répartir ses dix suffrages entre dix candidats différents, pourquoi ne pourrait-il pas les *accumuler* sur six, quatre... noms, ou même sur un seul candidat? On éviterait par là un des inconvénients graves du scrutin de liste, qui oblige parfois l'électeur à voter pour des candidats qui lui sont inconnus.

Au point de vue de la représentation proportionnelle, reprenons l'exemple que nous avons choisi pour l'application du vote limité à un seul nom.

La majorité accumule ses suffrages (60,000 × 10, nombre de candidats portés sur chaque bulletin) sur six candidats qui obtiennent chacun. . . 100,000 voix.

La minorité accumule ses suffrages (40,000 × 10) sur quatre candidats, et chacun d'eux est élu avec. . . . . . 100,000 voix.

Bien mieux, toute minorité comptant 10,000 électeurs est assurée d'obtenir un représentant, en accumulant tous ses suffrages sur un seul candidat et en lui donnant par conséquent 100,000 voix.

Le vote cumulatif permet la représentation proportionnelle dans le cas d'une répartition exacte des suffrages. Mais cette hypothèse, aisée à édifier de toutes pièces sur le papier, sera le plus souvent détruite et mise à néant par la brutale réalité des faits.

Ainsi que pour le vote limité à un suffrage, des voix nombreuses, de beaucoup supérieures à celles qui lui sont strictement nécessaires, se porteront sur tel candidat que le parti veut à tout-prix voir arriver à la Chambre, même en lui sacrifiant l'élection possible des autres candidats de la même liste.

C'est ce qui se produira notamment dans les deux cas suivants :

1° Les électeurs, livrés à leurs propres inspirations, votent par bulletins manuscrits, ou par bulletins imprimés sur lesquels certains noms sont rayés et remplacés par celui, plusieurs fois répété, du candidat populaire du parti;

2° Les électeurs votent par bulletins imprimés, sans y apporter la moindre modification; mais le comité, craignant pour le succès du candidat favori, accumule

sur lui tous ou presque tous les suffrages, et lui seul est élu, alors que le nombre de ses adhérents donnerait à son parti le droit d'avoir deux ou trois représentants.

Inversement, si les chefs de parti, voulant remédier à la déperdition des suffrages, répartissent les voix accumulées de leurs adhérents entre plusieurs candidats, — indépendamment de l'atteinte grave qui est portée à la liberté de l'électeur, transformé en machine à voter, sans droit propre et sans initiative, — il arrivera parfois que les calculs seront inexacts, les prévisions mal fondées, et c'est alors la minorité des électeurs qui obtiendra la majorité des représentants.

Toute élection présente un *alea,* et un électeur ne peut jamais savoir avec certitude quel sera le vote de son voisin.

Ce ne sont pas là des suppositions gratuites. Le vote cumulatif a été appliqué; et, plus heureux que pour le vote limité à un seul nom, nous pouvons fournir des faits probants à l'appui de nos hypothèses.

Nous empruntons les exemples suivants aux études de M. Naville sur la réforme électorale.

Aux élections des conseils d'école d'Angleterre, dans la circonscription de Marylebone, il y avait sept personnes à élire. Miss Garrett a obtenu 47,858 suffrages, tandis que M. Watson a été élu par 8,355 suffrages. Il y a donc eu près de 40,000 suffrages perdus sur Miss Garrett; l'opinion qu'elle représente est fort loin d'avoir obtenu sa part proportionnelle d'influence dans la composition du Conseil (*La réforme électorale en France en* 1871, p. 87).

Dans un des arrondissements de Londres, le premier

élu a recueilli 27,858 suffrages; le sixième et dernier élu, 5,990. Venait ensuite un candidat non élu avec 4,953 voix. Il est manifeste que si ce dernier candidat appartient à la même opinion que le premier, c'est lui qui aurait dû être élu, puisque le premier représentant a un nombre de suffrages plus que quadruple de celui qu'a obtenu le sixième (*Les progrès de la réforme électorale en* 1873, p. 48).

Aux élections municipales de Bloomsburg, en Pensylvanie, les républicains disposaient d'un nombre de suffrages répondant à trois députés au moins sur six; mais comme ils ont réparti leurs voix sur un trop grand nombre de candidats, ils n'ont obtenu que deux représentants.

A Birmingham, les libéraux, d'après leur nombre, avaient droit à huit représentants; et, comme ils ont tenté d'en avoir davantage, ils n'en ont obtenu que six. Les conservateurs, qui avaient droit à cinq représentants, en ont obtenu huit, par la faute des libéraux (*Les progrès de la réforme électorale en* 1874 *et* 1875).

L'élection de Finsburg (Angleterre) montre bien les défauts du vote cumulatif. Il y avait à élire six conseillers; voici quel fut le résultat du vote :

Tabrun,	27,858	voix	(élu).
Torrens,	10,766	»	(élu).
Rodgers,	8,691	»	(élu).
Clarke,	7,949	»	(élu).
Lycet,	6,133	»	(élu).
Lucraft,	5,990	»	(élu).
Total.	67,390	voix.	

Venaient ensuite :

Livelt,	4,953	voix.
Owen,	4,478	»
Rimington,	3,674	»
Hertley,	3,290	»
Hopwood,	3,284	»
Saunds,	2,800	»
Mirams,	2,121	»
Morrisson,	844	»
Tomkins,	129	»
Total.	25,573	voix.

La disproportion est manifeste : les électeurs qui ont donné 27,858 suffrages à Taburn ont une voix dans le conseil (*School-Board*) ; également ont une voix ceux qui ont donné à Lucraft un nombre de suffrages bien inférieur, c'est-à-dire 5,990. En outre, les 25,573 suffrages qui se sont portés sur les candidats non élus restent sans objet.

XXXVIII. — Ainsi, le vote cumulatif et le vote limité ne sont que des systèmes empiriques qui, dans certaines hypothèses, peuvent assurer à la minorité une représentation, parfois trop considérable, parfois trop faible, rarement proportionnelle.

Le vote limité à un seul nom et le vote cumulatif portent une égale atteinte à la liberté de l'électeur, en l'obligeant, pour éviter toute déperdition de voix, à obéir au mot d'ordre d'un chef de parti ou d'un comité, qui rappellent souvent, même en Europe, le *politician* et le *caucus* des Etats-Unis. L'égalité n'est pas moins violée, puisque la représentation de tous est incertaine, et

que les représentants peuvent être élus avec des nombres de suffrages très inégaux.

Rejetant l'un et l'autre système, du moins sous cette forme primitive, nous ne nous attarderons pas à étudier leur valeur comparative : qu'il nous suffise de dire qu'ils peuvent être combinés (vote cumulatif et vote limité portant plusieurs noms), que l'Angleterre a fait l'expérience simultanée de l'un et de l'autre, et conserve encore le vote cumulatif pour l'élection des conseils d'école; que le vote cumulatif est surtout en faveur en Amérique, et enfin, que le vote limité à plusieurs noms paraît convenir plus particulièrement au tempérament des peuples de race latine, qui, ardents dans leurs passions politiques, trouveraient dans le vote uninominal simple ou le vote cumulatif un moyen dangereux d'écraser leurs adversaires, en accumulant leurs suffrages sur un ou deux candidats, et en compromettant ainsi le succès de leur propre parti.

Retenons également ce fait, à savoir que les défauts de ces deux systèmes tiennent à la déperdition des suffrages, cette déperdition pouvant se produire de deux manières : ou bien un candidat réunit plus de voix qu'il ne lui serait nécessaire pour être élu, ou il n'en obtient pas un nombre suffisant. Nous verrons plus loin le moyen d'obvier à ce double inconvénient.

SECTION II.

XXXIX. — Les systèmes rationnels ne poursuivent pas seulement la représentation des minorités, mais cherchent à réaliser la représentation proportionnelle de la majorité et des minorités. L'histoire de la

réforme électorale, à ce point de vue, ne remonte guère au delà de la première moitié de ce siècle. C'est à M. Thomas Hare que revient l'honneur d'avoir donné le premier élan à l'idée nouvelle par un ouvrage capital, publié en 1859, et dont Stuart Mill appuya les conclusions avec toute la ferveur de ses convictions et tout le poids de son autorité.

Depuis 1860, la cause de la réforme a fait de rapides progrès, sinon en France (1), du moins dans presque tous les Etats de l'ancien et du nouveau monde qui ont admis le régime représentatif.

En France, malgré des tentatives isolées, des monographies intéressantes, des études consciencieuses, la représentation proportionnelle ne comptait, jusqu'à ces dernières années, qu'un petit nombre d'adhérents; mais, en juin 1884, une association réformiste s'est constituée à Paris, sous la présidence de M. Georges Picot, membre de l'Institut. Cette association, à dire vrai, n'est qu'une société d'études, plutôt que de propagande; elle discute

(1) C'est en France cependant qu'est née l'idée de la représentation proportionnelle. Dès le siècle dernier, Mirabeau posait le principe : Borda et Condorcet imaginaient des modes de votation, encore défectueux sans doute, mais qui permettaient de réaliser, en une certaine mesure, la représentation des minorités.

Si l'on songe, d'autre part, que la France a été la première, parmi les grandes nations de l'Europe, à adopter le suffrage universel, on peut s'étonner à bon droit de ce que le principe de la représentation proportioncllc, de l'essence même d'une démocratie représentative, n'ait pas encore été inscrit dans nos lois électorales. Faut-il croire que les idées de représentation vraie et sincère ont été mal comprises et confondues avec la représentation excessive et injuste des minorités? ou peut-être devons-nous avouer, avec M. Pernolet, que « notre race est plus habile à imaginer les choses raisonnables et utiles qu'à les mener à bien? »

les systèmes exposés dans les Parlements étrangers, elle n'en propose pas un qui lui soit propre. Mais elle ne saurait longtemps se maintenir sur ce terrain étroit; elle ne tardera pas sans doute, après avoir établi le principe de la représentation proportionnelle et indiqué les systèmes pratiques qui permettent de la réaliser, à se rallier à l'un d'eux, à le défendre et à le vulgariser, non seulement par des brochures, mais par des journaux et des conférences. Cette propagande est nécessaire et s'impose, car le Français n'est pas comme l'Allemand : il ne se contente pas d'une vérité théorique, nébuleuse, impalpable, que le savant médite dans son cabinet; il aime la vérité vivante, qui se mêle à la foule et qui éclaire tout le monde.

Les systèmes rationnels, comme les systèmes empiriques, se rattachent ou au vote cumulatif ou au vote limité, mais à un seul nom, c'est-à-dire, plus simplement, au vote uninominal ou au scrutin de liste.

Ils reposent tous, à l'exception du système belge de M. d'Hondt, sur l'idée du quotient électoral, qui est le fondement de la proportionnalité. On désigne par quotient électoral le nombre obtenu en divisant le nombre des électeurs ou des votants par celui des candidats à élire; et, autant de fois ce quotient électoral sera contenu dans le nombre de voix recueillies par un candidat ou par une liste, autant de fois ce candidat ou cette liste sera élu. Mais le candidat ou la liste, ne pouvant bénéficier qu'une fois de leur élection, on est arrêté ici par une impossibilité matérielle, à moins d'admettre l'idée de M. Boutmy, dont nous avons déjà parlé, et l'on en arrive à ramener le problème aux mêmes termes que

les perfectionnements possibles du vote limité et du vote cumulatif.

Comment éviter la déperdition des suffrages?

§ 1. — *Vote uninominal.*

XL. — M. Walter Baily, en Angleterre, et MM. le marquis de Biencourt et Ernest Naville, en France (*Correspondant* du 10 juin 1870, *La réforme électorale en France*, 1871), ont proposé d'accorder aux candidats élus le droit de disposer des suffrages superflus qui se sont portés sur leurs noms.

On dresse le tableau des candidats. Chaque candidat présente une liste indiquant, suivant l'ordre de ses préférences, les autres candidats auxquels il veut transférer les suffrages superflus ou insuffisants qu'il pourrait obtenir. L'électeur dépose dans l'urne le nom d'un seul candidat. On établit le quotient électoral en divisant le nombre des suffrages par le nombre des députés à élire. Les suffrages superflus, puis les suffrages insuffisants, sont transférés selon les indications fournies par les listes que les candidats ont dressées. Le résultat de l'opération est que tous les suffrages ont été utilisés sans exception, et qu'on obtient le nombre voulu de députés, ayant tous directement ou par suite de transfert, un nombre de suffrages égal au quotient électoral.

Supposons 90,000 électeurs ayant à choisir 6 députés, ce qui donne 15,000 suffrages pour le quotient électoral. Supposons encore que ces 90,000 électeurs soient divisés en trois partis : la droite, le centre, la gauche. Les candidats sont les suivants :

Gauche : A, B, C.
Centre : L, M, N, O.
Droite : S, T.

Voici, avec l'indication de l'ordre de transmission (nous ne donnons que le premier nom), le résultat du scrutin :

L. à M., etc.	L,	21,000	suffrages.
B. à A., etc.	B,	16,000	—
O. à N., etc.	O,	10,000	—
A. à B., etc.	A,	10,000	—
M. à L., etc.	M,	9,000	—
S. à T., etc.	S,	9,000	—
T. à S., etc.	T,	6,000	—
N. à M., etc.	N,	5,000	—
C. à B., etc.	C,	4,000	—
	Total :	90,000	suffrages.

Seront élus :

L,	21,000 — 6,000	passés à	M.	=	15,000.
B,	16,000 — 1,000	passés à	A.	=	15,000.
O,	10,000 + 5,000	de	N.	=	15,000.
A,	10,000 + 1,000 de B + 4,000	de	C.	=	15,000.
M,	9,000 + 6,000	de	L.	=	15,000.
S,	9,000 + 6,000	de	T.	=	15,000.
T,	6,000	passent à	S.		
N,	5,000	passent à	O.		
C,	4,000	passent à	A.		

Si l'on fait le compte de chaque parti, on verra que la droite disposait de 15,000 suffrages; elle a obtenu un représentant. Le centre a obtenu trois représentants pour 45,000 suffrages, et la gauche deux pour 30,000 suffrages. Tous les votes ont été utilisés sans aucune

exception ; tous, quant à l'importance proportionnelle des partis, ont pesé d'un poids égal dans la balance.

Au point de vue de la représentation proportionnelle, ce système est très exact. Malheureusement, il ne constitue à nos yeux qu'une atténuation, à peine déguisée, du système Boutmy. L'élection n'est plus faite par l'électeur; ce sont les députés, premiers élus, qui nomment les autres. Le système représentatif risque d'être faussé, et les élus ne sont plus sur le pied d'égalité.

Pour corriger ces inconvénients, voici comment au Brésil, et depuis 1881, on applique le vote uninominal aux élections municipales et provinciales.

L'électeur inscrit un seul nom sur son bulletin. Tout candidat qui réunit le quotient électoral de la circonscription est nommé au premier tour. Au second, les voix ne peuvent se porter que sur les candidats qui n'ont pas atteint ce quotient à la première épreuve. L'élection se fait alors sans condition de quotient; il n'y a pas de réversibilité des suffrages superflus, inutiles aux candidats élus. Mais les électeurs ont pu grouper leurs suffrages d'après les indications fournies par le premier tour de scrutin; et ce mode de votation, très simple, donne satisfaction presque suffisante aux principes de la représentation proportionnelle.

XLI. — M. Thomas Hare ne laisse plus aux députés le droit de disposer des suffrages éventuels qui se sont portés inutilement sur leurs noms; il restitue ce droit aux électeurs eux-mêmes. Appliqué en Danemark pour l'élection de la Chambre haute, depuis la loi de 1855 rendue sur la proposition du ministre Andrœ, ce système a trouvé d'éloquents défenseurs dans Stuart Mill

et M. Aubry-Vitet, et mérité la haute approbation de Bluntschli.

On le désigne généralement sous le nom de système de la représentation personnelle ou des suffrages éventuels. Pour le distinguer plus nettement du mode de votation préconisé par M. Baily, nous proposerions de nommer le système de M. Thomas Hare, système du scrutin de liste avec vote uninominal : cette dénomination en indique la portée véritable.

Voici, en effet, quel en est le fonctionnement. L'électeur n'a de vote effectif que pour un nom ; mais son bulletin comporte, inscrits dans l'ordre de ses préférences, autant de suffrages éventuels qu'il y a de députés à élire. Après le vote, on divise le chiffre des votants par le nombre des députés, et l'on connaît ainsi le quotient électoral nécessaire pour être élu. Un candidat est élu dès qu'il a réuni le quotient électoral. Au dépouillement, on tient compte du premier nom de chaque bulletin, jusqu'à ce que ce nom ait obtenu le nombre des voix du quotient ; puis on prend le second, quand le premier est déjà élu, et ainsi de suite. La liste par ordre de préférence n'est qu'un moyen d'utiliser certainement le suffrage de chaque électeur, et ne doit pas être confondue avec le scrutin de liste ordinaire, puisque chaque électeur, en désignant plusieurs candidats, ne peut cependant contribuer qu'à l'élection d'un seul.

Dans ce système, l'électeur a toute la liberté de choix compatible avec le caractère collectif de l'action d'élire. Pour être efficace, il suffit que son suffrage se rencontre avec d'autres suffrages dans un nombre égal au quotient. La liberté d'aucun électeur n'a été froissée par

l'obligation de choisir entre des listes faites par les comités et imposées par les chefs de parti.

Le vote est libre : il est égal pour tous. Dès qu'un candidat réunit le quotient, il est élu; et les votes comptent subsidiairement pour les candidats du même parti qui sont inscrits après lui. Tous les candidats élus ont le même nombre de voix ; tous les électeurs sont assurés que leur vote sera compté pour un des candidats de leur choix.

Ce système a cependant soulevé de nombreuses objections. — Nous ne nous arrêterons pas à celles qui se réfèrent :

1° Aux difficultés des élections complémentaires qu'il faut prévoir, puisque les suffrages dispersés au-dessous du quotient laissent l'élection incomplète ;

2° Aux élections de remplacement nécessaires lorsqu'un député manque, par suite d'élection du même candidat dans plusieurs collèges, de démission ou de décès (On peut rendre inutiles toutes ces élections partielles en décidant, ou que l'on admettra comme élus les candidats qui auront obtenu le plus de voix au-dessous du quotient, ou que l'on autorisera certains candidats à réunir, pour atteindre le quotient, les votes qu'ils auront recueillis dans plusieurs circonscriptions distinctes. Cette dernière disposition, proposée pour la France par M. Hérold (1870), est appliquée en Espagne pour la nomination de 10 députés et pour l'élection de 6 en Portugal) ;

3° A l'impossibilité, pour l'électeur, de faire une liste complète de préférences. Si l'électeur ne la rédige pas lui-même, le comité la rédigera pour lui ; et comme les groupes politiques ont l'habitude de mettre en tête des

listes les candidats qui, par leurs talents ou les services rendus, ont les plus grandes chances d'obtenir le plus de voix, l'élection fera entrer au Parlement les hommes éminents de tous les partis.

Mais il est une objection plus grave et mieux fondée qui ne reproche rien moins au système Hare que de fausser la représentation. L'électeur, dit-on, ne sait pas, en définitive, à qui son vote devra servir et les scrutateurs ne savent pas eux-mêmes au profit de quel candidat un bulletin doit être compté. Un exemple va faire saisir la portée de l'objection (1).

Supposons 800 votants et 4 représentants à élire; les voix se répartissent ainsi :

	450	200	150
1er rang,	A.	L.	L.
2e rang,	B.	M.	R.
3e rang,	C.	N.	S.

Le candidat A, dont le nom est inscrit en première ligne sur 450 bulletins est élu; et, comme le quotient n'est que de 200, on compte subsidiairement 250 voix au candidat B, second inscrit, qui est aussi proclamé élu et qui transfère 50 voix à C. Le candidat L est élu en vertu des mêmes principes. Sur tous ces points, pas de difficulté. Mais à qui va-t-on compter les 150 voix que L a en sus du quotient, étant porté sur les deux listes? Sera-ce à M ou à R? La question n'est pas indifférente, et il nous paraît difficile de la résoudre d'une manière

(1) L'exemple indiqué par M. Palma (*Corso di diritto costit.*, p. 241, note 1) est mal choisi : aucun candidat de la troisième liste ne réunissant le quotient, sont élus sans difficulté, pour une élection à trois sièges, le candidat commun à deux listes et chacun des candidats inscrits sur ces listes au 2e rang.

satisfaisante. On dit bien que l'on comptera d'abord au profit du candidat, que, par suite, on annulera d'abord, comme non susceptibles de dévolution, les bulletins où son nom figure seul, puis ceux qui portent le moins grand nombre de noms. Mais si tous ou presque tous les bulletins sont complets, comment procédera-t-on ? Stuart Mill indique le tirage au sort comme mode d'opérer le dépouillement. C'est un moyen assez simple, mais peu exact.

Sans exagérer l'importance de cet inconvénient, en concédant que la plupart des bulletins porteront, après le premier inscrit, le même second nom ou des noms de candidats du même parti, on ne doit pas se dissimuler qu'il y a là une atteinte fâcheuse au principe de la représentation proportionnelle.

Pour y remédier, on a imaginé le système suivant, qui est un véritable scrutin de liste, et qui nous servira ainsi de transition pour arriver aux systèmes rationnels qui reposent sur le vote plurinominal.

XLII. — MM. Burnitz et Varrentrapp en Allemagne (1863), M. Brian (1868) et M. Furet (1869) en France, et, avant eux, Borda, dans un mémoire présenté, en 1781, à l'Académie des sciences de Paris, ont proposé d'accorder à l'électeur autant de suffrages qu'il y a de députés à élire, avec cette clause que les candidats sont inscrits par ordre de préférence et que le premier suffrage vaut 1, le second 1/2, le troisième 1/3, etc.

Reprenons l'exemple que nous citions plus haut. Voici, d'après la modification apportée au système Hare, comment se répartiraient les suffrages et les élus :

1er rang,	A. 450	voix	L. 200	voix	L. 150	voix	(unité) ;
2e	»	B. 225	»	M. 100	»	R. 75	»	(moitié) ;
3e	»	C. 150	»	N. 66,66	»	S. 50	»	(tiers).

Il n'y a plus de difficulté pour la désignation des députés élus ; ce sont : A, L, B et C. Mais on voit par là-même l'injustice du procédé : pour n'avoir pas à choisir entre le second et le troisième parti, pour la dévolution de l'excédent de suffrages provenant du candidat L, on les supprime en fait à ces deux partis, qui se trouvent n'avoir aucun représentant propre, puisque L leur était commun.

Nous avons à peine besoin de dire que ces moitiés, tiers, quarts ... de suffrages, fixés arbitrairement, peuvent ne pas répondre aux volontés des électeurs, et que le dépouillement d'élections ainsi faites présenterait des complications nombreuses qui ouvriraient la porte à des fraudes faciles.

Nous croyons, pour nous résumer, qu'aucun système rationnel de représentation proportionnelle, basé sur le vote uninominal, n'offre une solution pratique du problème posé. Et, bien que le système Hare se présente avec une apparente simplicité, nous le rejetons comme pouvant, dans des cas exceptionnels sans doute, ne pas assurer d'une façon certaine, précise, la représentation proportionnelle.

§ 2. — *Du vote plurinominal.*

XLIII. — Les systèmes rationnels fondés sur le vote plurinominal n'ont pas d'abord eu pour but de remédier au caractère empirique du vote cumulatif simple, mais bien plutôt d'obvier aux inconvénients du scrutin de liste, le mode de votation qui constitue, avant tous autres, comme nous l'avons dit, la négation des droits et de la représentation des minorités.

Les systèmes rationnels à vote plurinominal se subdivisent en *scrutin au quotient électoral* et *scrutin au plus grand commun diviseur.*

Le scrutin de liste au quotient électoral a surtout fait l'objet d'études très sérieuses de la part des associations réformistes de la Suisse et des publicistes français, MM. Borély, Pernolet, Béchaux.

Proposé pour la première fois, en 1846, par Victor Considérant, dans une lettre adressée au grand conseil de Genève, adopté depuis le 23 octobre 1876 dans la République Argentine pour toutes les élections représentatives, le scrutin de liste au quotient électoral, plus connu sous le nom de la liste libre ou de la libre concurrence des listes, a été modifié en 1867, en 1871 et en 1875, par l'Association réformiste de Genève. Nous l'étudierons sous sa forme la plus simple et la plus rationnelle.

Ce mode de votation suppose un double vote simultané pour la liste ou le parti et pour le candidat. On additionne le nombre de suffrages donnés à chaque parti, on voit combien de fois il renferme le quotient électoral, et on attribue à ce parti autant de fois un député. Les députés sont choisis parmi les candidats qui, dans chaque parti, ont réuni le plus grand nombre de voix.

Les modifications adoptées par l'Association genevoise, le 7 décembre 1875, sont les suivantes : 1° la part proportionnelle de la liste dans la dévolution des députés se détermine, non par le nombre des mêmes listes trouvées dans les urnes, mais par le total des suffrages recueillis par les candidats sur chaque liste ; 2° le vote cumulatif est admis pour établir un ordre de pré-

férence entre les divers candidats d'une même liste.

Ce système, on le voit, est très simple, et nous pouvons, dès à présent, après un exposé théorique de quelques lignes, en faire l'application d'une façon purement spéculative.

Supposons un département comprenant 100,000 votants et nommant 10 députés. Tout parti, toute fraction de parti, qui compte un dixième des votants, soit 10 mille voix, a droit à un dixième de la représentation, c'est-à-dire à un député, et chaque parti sera représenté par autant de députés qu'il réunira de fois ce quotient.

Le recensement général des votes, dans le département que nous avons choisi, a donné par exemple le résultat suivant :

On a trouvé dans les urnes :

42,543	listes républicaines;	4 fois	10,000;
40,563	— conservatrices;	4 fois	10,000;
16,894	— radicales;	1 fois	10,000.

Dès lors, on attribuera 4 députés au parti républicain, 4 au parti conservateur, 1 au parti radical. Mais nous n'obtenons ainsi que 9 députés, et le département, par hypothèse, doit en élire 10. Le dixième député sera dévolu au parti qui aura réuni le plus grand nombre de voix inférieur au quotient électoral. Dans notre espèce, ce sera le parti radical qui bénéficiera (avec 6,894 suffrages contre 2,543, excédent de la liste républicaine, et 563, excédent de la liste conservatrice) de l'élection d'un député, par un nombre de voix inférieur au quotient.

Les candidats élus dans chaque parti seront ceux qui, sur chaque liste, auront réuni le plus grand nombre de suffrages.

On reprochait autrefois à la liste libre d'obliger l'électeur à voter d'abord et principalement pour un parti, et à ne plus donner au candidat qu'un vote sans valeur : il pouvait arriver que mon bulletin contribuât au succès d'une liste parce que j'avais voté pour un seul candidat de cette liste, lequel par surcroît n'était pas élu. Cette objection n'a plus la même portée et peut être négligée, à raison de la double modification de 1875. C'est surtout l'adjonction du vote cumulatif qui facilitera la désignation utile du candidat au gré des préférences de l'électeur, sans que l'on rencontre ici, à la différence du vote cumulatif simple, l'inconvénient de favoriser un candidat au détriment d'un parti. Nous avons, en effet, avec la concurrence des listes, un double vote simultané qui forme le caractère distinctif du système : 1° vote pour les candidats ou les personnes; 2° vote pour la liste ou le parti. — Si le candidat ne peut en bénéficier, le vote du moins, n'est pas perdu et compte pour le parti.

Ainsi modifié et amendé très heureusement par le vote cumulatif, le système du scrutin de liste au quotient électoral, très simple, très facile, exact et proportionnel dans une large mesure, pourrait être adopté tel que nous venons de l'exposer, alors même qu'on n'admettrait pas les modifications que nous indiquerons plus loin, relativement à son mode d'application, et bien qu'un grand nombre de ses partisans l'aient abandonné pour se rallier à un système ingénieux, exposé en 1882 par M. d'Hondt, et perfectionné depuis cette époque, grâce aux efforts communs de son auteur et de l'Association réformiste belge.

XLIV. — La libre concurrence des listes, avec adjonction du vote cumulatif, est un système qui repose tout

entier sur l'idée du quotient électoral. C'est cette base même qui est attaquée par M. d'Hondt, comme irrationnelle et contraire aux vrais principes de la représentation proportionnelle.

A son avis, le quotient ne fournit une solution exacte, pleinement satisfaisante, que dans le cas où les divisions ne donnent pas de reste. Exemple : 100,000 votants, 10 députés à élire ; — 40,000 républicains, 40,000 conservateurs, 20,000 radicaux, — 4 députés républicains, 4 députés conservateurs, 2 députés radicaux.

Mais peut-on admettre la même solution quand les votes émis se répartissent d'après l'exemple que nous citions dans le précédent paragraphe :

42,543 listes républicaines ;

40,563 listes conservatrices,

16,894 listes radicales.

Oui, disons-nous, parce que le dixième candidat, non élu avec le quotient électoral (soit 10,000 voix), doit appartenir au parti radical qui réunit le plus fort excédent de suffrages, inférieur néanmoins au quotient (6,894 voix, dans l'hypothèse, contre 2,543 et 563).

Ce raisonnement est faux, dit M. d'Hondt.

Le principe de la majorité, juste lorsqu'il s'agit de décider d'un siège unique disputé par deux partis concurrents, doit être repoussé d'une manière catégorique et absolue lorsqu'on veut l'introduire, même indirectement, dans l'application d'une exacte répartition.

Comment, dès lors, déterminer la répartition des députés? M. d'Hondt y parvient de la manière suivante :

En réduisant les chiffres électoraux à une échelle telle que la réduction réponde parfaitement au nombre des

sièges à répartir; en attribuant par une seule opération, à chaque parti, les députés auxquels il a droit, et en supprimant les excédents, s'il y en a, en tant que pouvant opérer dévolution d'un siège.

Prenons par exemple les chiffres 36, 48 et 72. Si l'on divise ces trois nombres par le diviseur 12, on obtient 3, 4 et 6. Et 6 est à 3 et à 4 comme 72 est à 36 et à 48. La proportion est la même.

Donc, lorsqu'on divise plusieurs nombres par un même diviseur, les quotients que l'on obtient sont entre eux dans la même proportion que les nombres divisés. C'est dire que la division de plusieurs nombres par un même diviseur donne une réduction proportionnelle.

Revenons à notre hypothèse. Divisons les trois chiffres par le même diviseur, 8,508 (nous indiquerons tout à l'heure comment on trouve ce diviseur). Les quotients que nous obtiendrons seront proportionnels entre eux. En négligeant les fractions, nous trouvons le chiffre 5 pour les républicains, 4 pour les conservateurs, 1 pour les radicaux.

On voit la différence avec le précédent dépouillement. Ce calcul est-il juste? — Oui; car, si pour l'élection d'un premier député sur chaque liste, nous retranchons le quotient électoral, 10,000, des chiffres respectifs de chaque parti, nous constatons que le parti radical obtient un député avec 6,894 suffrages, tandis que les républicains n'ont que 3 représentants avec quatre fois plus de suffrages $\left(\frac{32,543}{6,894} = 4, 7\right)$, et les conservateurs, 3 aussi, avec un nombre de suffrages également quadruple $\left(\frac{30,563}{6,894} = 4, 4\right)$.

Dès lors, si le parti radical a deux représentants, le parti républicain et le parti conservateur ont droit l'un

et l'autre à 5 députés, au total 12 et, par hypothèse, il n'y en a que 10 à élire.

Il faut donc trouver un diviseur commun qui donne des quotients dont la somme soit égale au nombre des sièges vacants. Ce diviseur commun, avons-nous dit, est 8,508. Et, en deux mots, voici comment on le peut trouver. — (Nous renvoyons, pour les détails, à la brochure de M. d'Hondt, p. 18 à 31, et à la *Représentation proportionnelle*, revue belge; voir notamment la livraison du 15 juin 1883).

Remarquons d'abord que ce diviseur ne peut jamais dépasser un maximum qui n'est autre que le quotient électoral : soit, ici, 10,000. Et, en effet, puisque 100,000 ne peut comprendre que 10 fois 10,000, 100,000 ne pourra jamais, divisé par 10, donner un chiffre supérieur à 10,000.

Ce maximum nous sert de point de départ.

Divisons les trois chiffres des listes par le diviseur commun en négligeant les fractions.

42,543	divisé	par 10,000	donne	4
40,563	»	»	»	4
16,894	»	»	»	1

Soit, au total, 9 sièges, et l'élection comprend 10 députés. Le diviseur 10,000 est donc trop fort. Cherchons les diviseurs qui, avec chacun des chiffres des listes, donneraient un député de plus.

42,543 auraient un député de plus, $\left\{ \frac{42,543}{5} \right.$

Soit 5 par le diviseur. 8,508

40,563 auraient un député de plus, $\left\{ \frac{40,563}{5} \right.$

Soit 5 par le diviseur. 8,112

16,894 auraient un député de plus, $\left\{ \frac{16,894}{2} \right.$

Soit 2 par le diviseur. 8,447

A la somme des quotients obtenus par le diviseur 10,000, il ne manquait qu'une unité. Prenons donc pour diviseur le nombre qui, parmi les nouveaux diviseurs, est le plus élevé, — c'est 8,508, — et ce diviseur nous donnera des quotients dont la somme sera égale à 10.

42,543	divisés	par 8,508	donnent	5
40,563	»	»	»	4
16,894	»	»	»	1
	Total des quotients,. . . .			10

Conclusion. — Pour arriver à répartir proportionnellement diverses unités entre plusieurs nombres, il faut diviser ces nombres par un même diviseur, donnant des quotients tels que leur somme soit égale au chiffre des unités à répartir.

Le système d'Hondt, que nous venons d'étudier dans ses grandes lignes, est mathématiquement proportionnel. Mais, quoi qu'on en ait dit, il faut bien reconnaître qu'il est assez compliqué. S'il corrrige parfois les erreurs du scrutin de liste au quotient électoral, par contre, il exige des calculs, des opérations arithmétiques, qui introduisent parmi les chiffres fournis par l'élection un élément nouveau, et ne présentent pas la simplicité d'une division faite d'après les résultats mêmes du vote. Au contraire, le quotient électoral, tel que nous le voudrions voir appliqué, tout en apportant un principe de simplicité dans l'élection, supprime toute erreur appréciable et rend inutile le système du plus grand commun diviseur.

CHAPITRE VI.

EXPOSITION D'UN SYSTÈME PRATIQUE ET RAISONNÉ DE REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE.

XLV. — Résumons à grands traits les avantages principaux des systèmes que nous venons d'exposer, et demandons-nous s'il n'est pas possible de les combiner dans une synthèse harmonique, qui éviterait les inconvénients inhérents à chacun d'eux : un système à la fois proportionnel et pratique, tout ensemble d'une exactitude mathématique et d'une facile application.

Le vote limité (vote plurinominal) restreint les pouvoirs de la majorité et les limite dans des bornes fixes. Mais cette limitation est variable selon les circonscriptions : ici, l'électeur peut porter six noms sur son bulletin ; là, quatre ou trois; ailleurs, deux seulement. Les électeurs ne sont plus égaux devant le scrutin. On espère trouver cette égalité dans le vote limité à un seul nom (vote uninominal) ; mais alors l'égalité est manifestement violée dans la personne des élus, ces derniers étant nommés avec des nombres de voix très inégaux.

Cette inégalité, chez les élus, se rencontre encore dans le système du vote cumulatif. Et ces deux systèmes empiriques, à peine préférables aux modes de votation actuellement en vigueur, peuvent, selon des circonstances arbitraires, priver la minorité de toute représentation ou bien lui en attribuer la plus forte part.

Le système Hare ne corrige qu'imparfaitement le vote uninominal, par l'incertitude qu'il laisse subsister au sujet de la dévolution des suffrages éventuels.

La liste libre et le système d'Hondt lui-même n'établissent pas l'égalité, qui doit être la base de toute élection dans une démocratie représentative.

Dans le système du quotient électoral, le nombre de suffrages nécessaire pour être élu, c'est-à-dire le quotient, peut varier d'une circonscription à l'autre, si le nombre des électeurs divisé par le nombre des députés ne donne pas un quotient uniforme. Il peut aussi varier (même si le quotient est uniforme pour toutes les circonscriptions), dans le cas d'un vote incomplet et de l'attribution du ou des sièges non remplis à des candidats qui n'ont pas tous réuni un même nombre de voix inférieur au quotient.

Avec le système d'Hondt, l'égalité est encore rompue, parce que le plus grand commun diviseur, qui est ici le chiffre de répartition et qui remplace le quotient, varie d'une circonscription à l'autre, selon la manière dont les électeurs ont distribué leurs suffrages : les électeurs auront un député par chaque groupe de nombres très inégal (8,508 dans l'exemple cité; ailleurs 6,000; plus loin peut-être 10,000).

Ces deux systèmes rationnels présentent, en outre un inconvénient pratique : le chiffre de répartition (quotient ou plus grand commun diviseur) n'est connu que postérieurement à l'élection, et ce retard ne permet pas aux électeurs de vérifier immédiatement quels candidats doivent être proclamés élus; de plus, dans le système d'Hondt, la détermination de ce chiffre est œuvre assez délicate.

XLVI. — Si nous laissons de côté les motifs d'inégalité résultant des systèmes eux-mêmes, nous découvrons une cause philosophique qui peut rendre défectueux le système le plus exact. Cette cause réside dans la permanence des idées anciennes sur la représentation des personnes morales, des agrégations d'intérêts, idées incompatibles avec les principes de la démocratie, qui considère le droit de vote comme un droit individuel, et l'assemblée représentative comme la représentation de tous les électeurs, égaux devant les urnes, — non comme la représentation des intérêts propres de telle collectivité, caste ou classe, de la fortune ou de l'instruction, du département ou de l'arrondissement.

Précisons bien ce point.

Quand nous disons que les représentants de la France doivent représenter la France entière, nous ne prétendons pas que l'assemblée représentative ne doive pas être la carte réduite de la nation; non, certes. Que les classes riches soient représentées; que les classes éclairées le soient également; que tel département ou arrondissement ait sa part de représentation, rien de mieux. Mais ce que nous ne voulons pas, mais ce qui est incompatible avec la démocratie, c'est que, par exemple, l'électeur d'un grand département ait un droit de suffrage supérieur à celui de l'électeur d'un département de moindre importance (scrutin de liste) ; c'est que, à l'inverse, avec le scrutin d'arrondissement, l'électeur d'un arrondissement pauvre soit favorisé au détriment de l'électeur d'un arrondissement populeux.

Il faut, sous un régime de suffrage universel, dans une démocratie vraiment représentative, que chaque

électeur ait un droit de vote égal pour la désignation d'un nombre égal de représentants.

Il faut que, l'assemblée représentative étant la carte réduite de la nation, l'échelle de cette carte soit réduite dans les mêmes proportions pour tous les arrondissements et tous les départements.

Pour obtenir un pareil résultat, il n'est qu'un mode de votation possible, atteignant au degré d'idéal réalisable par les institutions humaines : LE COLLÈGE UNIQUE ET LA PLURALITÉ DU VOTE.

XLVII. — Quand on parle d'unité de collège, l'esprit se reporte aussitôt au système qu'Emile de Girardin défendit toujours avec la même vigueur, sans variation, durant sa longue carrière de publiciste et d'homme politique, — ou au système que M. Thomas Hare combinait avec les suffrages éventuels. Mais, à la différence de ces deux systèmes, et pour des considérations de justice et d'utilité, le mode de votation que nous proposons est basé sur le vote plurinominal. Il n'en conserve pas moins les avantages des méthodes dont le point de départ réside dans l'unité de collège.

Ces avantages se résument en deux points :

1° L'unité de collège assure l'unité de quotient ;

2° L'unité de collège facilite la formation de l'unité politique.

Avec la pluralité des collèges électoraux, il est impossible d'obtenir qu'un même nombre d'électeurs nomme le même nombre de députés, à moins de diviser, à chaque élection nouvelle, le pays tout entier en circonscriptions égales ou proportionnelles. Cette répartition pourrait même n'être pas suffisante, car les collèges,

égaux par le nombre des électeurs inscrits, peuvent devenir inégaux par le nombre des votants, et c'est ce dernier nombre seul qui doit servir à déterminer le quotient électoral. Avec le collège unique, plus d'inégalité possible; le quotient est le même pour toute la France, chaque candidat qui a réuni ce quotient est élu; tout parti qui a obtenu trois, quatre ..., dix fois ce nombre de voix, égal et uniforme pour tous, a droit à trois, quatre ..., dix représentants.

L'unité de collège, combinée avec la représentation proportionnelle, concilie, avec le respect des libertés individuelles, le principe de l'unité de l'Etat. La représentation n'est plus morcelée; ce n'est plus une réunion d'atomes. C'est un corps un, formant un tout harmonique, quoique distinct dans ses éléments. La majorité est unie par un programme commun, des idées précises, des jalons certains, sur les points principaux de la carrière parlementaire qu'elle doit fournir. La minorité, en se groupant, devient unité à son tour; elle acquiert plus de force, mais cette force même implique le sentiment de la responsabilité. Il ne lui suffit plus de faire de la politique négative, ni de se réunir contre le parti au pouvoir dans des coalitions inconsidérées, sans but positif; elle doit être prête à prendre en mains la direction des affaires et à remplacer la majorité quand celle-ci a perdu la confiance du pays.

N'est-ce pas là le régime parlementaire ?

L'unité se fonde ainsi sur la multitude librement groupée. On réalise par là la pensée de Pascal et l'idéal que M. Guizot assignait au gouvernement représentatif : l'unité, condition d'ordre et de durée, se combinant avec la multitude, condition de vitalité et de liberté.

Cet avantage du collège unique n'a pas échappé aux hommes d'Etat contemporains ; mais, frappés surtout des inconvénients du scrutin d'arrondissement, ils ont espéré trouver une amélioration suffisante dans le scrutin de liste, dans l'unité de collège départemental. Ils n'ont pas cru pouvoir aller jusqu'à l'unité de collège national, qui ne leur apparaissait qu'au travers des difficultés spéciales au système d'Emile de Girardin ou des complications pratiques du système Hare. Ils ont toujours fait, cependant, les plus expresses réserves en faveur de la supériorité théorique du collège unique.

« Si on pouvait n'avoir qu'un collège, qu'un vote, » qu'une expression, ce jour-là nous serions dans la » réalité de la souveraineté nationale » (Gambetta, discours du 19 mai 1881).

« Le scrutin de liste est, par son essence, le procédé » rationnel d'exercice du suffrage universel. Dans une » démocratie fondée sur la souveraineté nationale, la » consultation populaire doit être faite selon le mode le » plus naturel. *La logique idéale consisterait à découvrir et à mettre en œuvre un procédé qui donnât à* » *chaque citoyen le droit d'intervenir dans le choix de* » *tous les mandataires du pays*, car, suivant l'expression de la Constitution de 1791, les députés sont les » représentants, non d'une circonscription, mais de la » France (1) » (Rapport de M. Constans sur le scrutin de liste.)

(1) « Pour parvenir à cette volonté générale qui, dans la rigueur du principe, ne se divise pas, et qui forme une représentation et non pas des représentants, nous aurions voulu qu'il eût été possible de ne faire qu'un seul scrutin sur tout le peuple. » *Rapport sur la Constitution de* 1793, cité par M. Spuller, séance de la Chambre,

XLVIII. — Nous rejetons, pour le mode de votation appliqué au collège unique, le vote uninominal, pour les raisons que nous avons développées sous les systèmes d'E. de Girardin et de Hare, et nous adoptons le scrutin de liste avec vote plurinominal limité et cumulatif.

Le vote uninominal d'E. de Girardin et le vote plurinominal portant sur une liste de cinq ou six cents représentants, rencontreraient dans la pratique des obstacles insurmontables ; mais, entre ces deux modes de votation, placés aux extrêmes, il en existe d'autres qui marquent, comme le système Hare, des degrés intermédiaires. Très exact en théorie, le scrutin de liste avec vote uninominal, imaginé par M. Thomas Hare, peut ne pas réaliser dans la pratique la proportionnalité certaine, l'égalité mathématique que nous poursuivons. Mais d'où ce défaut provient-il ? Uniquement de l'incertitude qui règne dans la dévolution des suffrages éventuels. Il est aisé, ce nous semble, d'y porter remède. Il suffit d'assurer dans tous les cas la dévolution des suffrages éventuels, non, comme dans le système Burnitz et Varrentrapp, par un ordre arbitraire de préférence décroissante, mais par une attribution toujours égale faite au parti ou au groupe des suffrages éven-

23 mars 1885. Et M. Ribot, dans cette même séance, répondant à M. Spuller, s'exprimait en ces termes : « Nous sommes tous, comme vous l'avez dit, les représentants, non pas d'un département, non pas d'une localité, mais de la France... Par cela seul que nous sommes les représentants de la France, et non pas d'une localité déterminée, nous n'avons pas à tenir compte de ce groupement d'intérêts qui a pu se constituer sur quelques points du territoire ; nous n'avons à tenir compte que de l'ensemble du corps électoral, que de l'universalité des électeurs dans laquelle réside l'unité indissoluble de la nation française. »

tuels donnés au candidat de ce groupe ou de ce parti.

C'est le système de la libre concurrence des listes.

Admettrons-nous, pour l'application de ce système, le quotient électoral ou le plus grand commun diviseur?

Le premier est plus simple, le second plus exact. Désirant exposer un système pratique, nous adoptons le quotient électoral qui, d'ailleurs, grâce à l'unité de collège, n'est plus atteint par le reproche de faire élire les représentants, selon les circonscriptions, par des chiffres électoraux inégaux. En outre, l'unité de collège diminue très sensiblement les chances d'erreur relevées par M. d'Hondt, ainsi que le nombre des députés élus par un nombre de voix inférieur au quotient.

Si réduite que soit l'objection qui a pu, parfois, faire abandonner le quotient pour le plus grand commun diviseur, nous croyons qu'il faut avancer d'un pas de plus dans la voie de l'égalité, de l'équivalence absolue des suffrages, surtout quand cette modification tend à la simplication.

Ce qui doit être fixé avant l'élection, ce n'est pas le nombre des députés à élire, c'est le nombre de votants qui sera requis pour l'élection d'un représentant. Tout candidat qui n'atteindra pas ce chiffre de répartition (qui n'est plus le quotient déterminé par l'élection) ne sera pas élu. Tout parti qui ne réunira pas ce chiffre n'aura droit à aucun député.

Le nombre des députés n'étant plus fixe, il n'est plus besoin de compléter la représentation par l'élection de candidats ayant obtenu des nombres de suffrages inégalement inférieurs au chiffre exigé. Tous les candidats élus sont nommés avec le même nombre de voix ; tous les électeurs ont un droit de vote égal.

On dira peut-être qu'un pareil système aura l'inconvénient de faire dépendre le nombre des députés du nombre des votants. Mais cette conséquence nous paraît très logique. Les électeurs qui s'abstiennent peuvent difficilement être représentés malgré eux ; leur nombre se confond avec le chiffre de la population, qui n'exerce pas le droit de vote et ne saurait, non plus que ce dernier, avoir aucune influence sur la dévolution des députés aux électeurs.

Il est, d'ailleurs, aisé de concevoir que le chiffre des représentants ne peut varier qu'entre des limites assez étroites. Le nombre des votants est presque toujours le même d'une élection à l'autre, la proportion des abstentions ne changeant guère. Ajoutons que la population, en France, reste à peu près stationnaire. Enfin, avant chaque élection, la législature, d'après le recensement ou les listes électorales dressées depuis sa nomination, pourrait modifier le chiffre des députés, afin de maintenir à la représentation nationale un nombre de membres à peu près uniforme.

Nous pouvons, dès à présent, à titre d'exemple provisoire, indiquer le nombre de votes que devrait réunir le chiffre répartiteur pour que l'élection donnât une assemblée de 550 à 600 membres. Aux élections législatives de 1881, le nombre des inscrits s'élevait à 10,352,974 électeurs, et l'on compta 6,865,668 votants. Si l'on fixe le chiffre répartiteur à 15,000, on voit que les électeurs, en 1881, auraient pu élire au maximum 690 représentants (d'après le nombre des inscrits), ou 457 (d'après celui des votants). Les abstentions devant être moins nombreuses avec le vote proportionnel, on peut évaluer à près de 600 le nombre des représentants élus avec le

12.

chiffre répartiteur de 15,000 votes (Le nombre de 600 députés correspond à 9 millions de votants).

XLIX. — Le vote plurinominal, appliqué à l'unité de collège national, ne saurait, on le comprend sans peine, porter, pour chaque électeur, sur l'ensemble des représentants à élire. Une observation de bon sens s'y oppose. Il n'est pas un électeur, — nous ne dirons pas des moins éclairés, mais des plus instruits en matière politique, — qui puisse inscrire sur son bulletin de vote cinq ou six cents candidats de son choix. La liste doit être forcément limitée. Cette limitation est-elle rationnelle? — et quelle en est la mesure?

La limitation ne blesse aucun principe de la démocratie représentative; elle favorise la liberté d'un choix éclairé et réfléchi; elle laisse subsister, pleine et entière, l'égalité entre les électeurs, pourvu que la limitation soit la même pour tous; et cette condition est réalisée par l'unité de collège.

La limitation est conforme au véritable caractère du vote plurinominal. La liste n'est pas une œuvre individuelle, accomplie par chaque électeur, sans entente, sans groupement avec un nombre plus ou moins considérable de covotants. La liste est une œuvre collective qui représente nécessairement l'opinion d'un groupe; mais ce groupe lui-même n'est qu'une fraction de la nation; et une liste, l'expression de l'opinion d'une simple fraction du corps électoral.

La liste entière ne peut être faite que par le corps électoral tout entier; une liste fractionnaire seule peut être l'œuvre d'une fraction du corps électoral (département), et, à plus forte raison, l'œuvre de l'électeur, simple membre de cette fraction, ou fraction lui-même,

mais fraction infinitésimale du tout, de l'unité, du pays entier.

Quelle doit être la mesure de cette limitation? Les législations d'Italie, d'Espagne et de Portugal la fixent arbitrairement aux deux tiers, aux trois quarts, aux quatre sixièmes. La borner à la moitié plus un des candidats à élire, d'après M. Séverin de la Chapelle, c'est poursuivre également une proportionnalité incertaine; de plus, un pareil procédé est inapplicable avec l'unité de collège. On ne peut pas plus demander à l'électeur de voter pour trois cents noms que pour six cents.

Comme, d'autre part, nous avons rejeté le vote uninominal, nous n'avons qu'à limiter le vote au scrutin de liste d'après des considérations d'utilité pratique. Il faut sauvegarder deux intérêts principaux : 1° La possibilité, pour l'électeur, de n'avoir pas à donner son vote à la légère pour des candidats qui lui sont inconnus; 2° la faculté de pouvoir porter cependant un nombre de noms suffisant pour que, dans la répartition des sièges, son vote ait une valeur propre, personnelle, et compte vraiment pour quelques-uns ou plusieurs des candidats qu'il a inscrits sur son bulletin, et non pas seulement pour le parti auquel ces candidats appartiennent.

Ces deux intérêts nous paraissent suffisamment respectés par la limitation, *à six noms*, du nombre de candidats que chaque électeur a le droit de faire figurer sur son bulletin. Le premier de ces intérêts reçoit même une sanction, une consécration nouvelle, par l'adjonction du vote cumulatif.

L. — Le vote cumulatif, autorisant l'électeur à voter utilement six fois pour le même candidat, permet à un citoyen peu éclairé, peu au courant des affaires publi-

ques, de ne voter qu'en connaissance de cause pour un candidat, pour deux candidats en qui il a mis toute sa confiance. Son vote est égal à celui de l'électeur qui a porté six candidats différents ; l'un et l'autre ont disposé d'un même nombre de suffrages.

D'un autre côté, en accumulant ses suffrages sur un seul candidat, par exemple, l'électeur, tout en votant pour un parti politique, afin qu'en aucun cas son vote ne soit perdu ou inutilisé, accroît les chances de succès du candidat qui, dans ce parti, a ses préférences personnelles (1).

Le scrutin de liste et le vote cumulatif viennent modifier le chiffre de répartition tel que nous l'avons indiqué plus haut. L'électeur pouvant voter six fois, le chiffre répartiteur doit être sextuplé ; il convient de le porter à 90,000 suffrages, correspondant à 15,000 bulletins à six noms, si l'on veut conserver à peu près le nombre de députés dont se compose la Chambre actuelle.

Ce n'est là qu'une observation, une précision qui se

(1) Comme *desideratum*, qui entraînerait dans la pratique des complications trop nombreuses, nous devons signaler le *vote cumulatif tacite*, qui se produit au profit du ou des candidats portés par l'électeur sur un bulletin incomplet. Voir, sur ce point, l'exposé complémentaire du système de M. d'Hondt dans la *Représentation proportionnelle* (15 mars 1884), et les observations critiques que nous avons présentées à ce sujet dans cette même revue (15 octobre 1884), avec l'exposé d'un système nouveau de vote cumulatif tacite, fondé sur le plus petit commun multiple. Remarquons que cette complication serait le plus souvent inutile avec le collège unique et le vote limité : il est, en effet, peu probable que l'électeur, sur plus de mille candidats qui solliciteront ses suffrages, ne puisse compléter une liste de six noms.

justifie d'elle-même, mais voici, contre le vote cumulatif, une objection qui vise en même temps l'unité de collège et le fondement de notre système.

On reprochait à l'unité de collège, telle que la comprenait E. de Girardin, de permettre à quelques hommes populaires de se faire plébisciter par le pays tout entier ; d'être élus avec plusieurs millions de voix, tandis que leurs collègues n'entraient à l'assemblée représentative qu'avec moins de 100,000 suffrages. Ainsi, l'influence réelle, l'autorité que confère l'élection se trouvaient concentrées entre les mains d'un petit nombre de députés. Ces inconvénients, sur lesquels il est à peine utile d'insister au point de vue des principes de la démocratie représentative, ne vont-ils pas se trouver accrus avec le vote cumulatif qui permet, par définition, à une masse encore plus considérable de suffrages de s'accumuler sur un petit nombre de candidats?

D'abord, dans notre système, les voix groupées sur un nom ne seraient pas perdues comme dans le système d'E. de Girardin, mais compteraient pour le parti et pour la fixation du nombre de représentants dévolus à ce parti.

Ensuite, sans nous dissimuler la gravité de l'objection, nous dirons qu'il ne faut point en exagérer la portée. L'unité de collège ne modifierait pas aussi profondément qu'on le pense les habitudes de l'électeur. La substitution du scrutin de liste au scrutin d'arrondissement permet de voter, avec la simple différence de la liste au bulletin uninominal, pour les mêmes candidats qui se présentaient autrefois dans les arrondissements. L'établissement du collège unique ne bouleverserait pas davantage la manière de voter, l'électeur pouvant

inscrire sur son bulletin six noms, c'est-à-dire le nombre moyen de ceux que le scrutin de liste lui donne la faculté de porter.

Quand on dit que tout mode de votation autre que le scrutin d'arrondissement méconnaît la représentation des intérêts locaux, on se trompe, et l'on oublie que les institutions n'ont pas le pouvoir de changer la nature des choses. Or, est-il admissible qu'un parti, avec l'unité de collège départemental, aille compromettre le succès de sa liste en n'accordant pas à un arrondissement le représentant auquel lui donne droit son nombre d'électeurs, sa part d'influence dans le résultat du scrutin? — Le même fait se produirait nécessairement avec l'unité de collège national. — En réalité, les représentants élus par les départements seraient la règle; les représentants nommés par le pays tout entier, l'exception (1). Cette exception, le plus souvent, aurait

(1) Rappelons qu'en Espagne l'unité de collège est appliquée pour l'élection de dix députés; en Portugal, pour la nomination de six seulement. M. Hérold, dans son *Projet de loi électorale* (art. 35), étendait à soixante représentants cette élection faite par le pays tout entier, sans distinction de circonscriptions. — « On reproche à notre combinaison de détruire le caractère local de la représentation... J'admets parfaitement que les intérêts et les sentiments des localités doivent avoir une représentation. J'ajoute qu'ils ne cesseront pas d'en avoir une. Ces intérêts, ces sentiments, ne sont autres que ceux des électeurs, et l'amendement a pour objet de permettre une expression plus libre et plus entière des préférences de chaque électeur. L'esprit de localité ne perdra pas son influence. A dire vrai, la minorité seule usera de la faculté que vous lui donnerez. La majorité préférera toujours élire un candidat local, et le seul effet de la clause, en ce qui la concerne, sera de contraindre ses *leaders* locaux à choisir le meilleur candidat possible, de crainte que les électeurs du parti ne portent leur suffrage sur d'autres noms. Les intérêts

pour cause la nécessité, pour la minorité d'un département, numériquement trop faible, de s'unir à la minorité d'un autre département, afin d'atteindre le chiffre de répartition.

Mais comme il faut, avec soin, éviter les dangers provenant d'une accumulation exagérée de suffrages sur un candidat plébiscité, voici la modification que nous apportons à la fixation du chiffre exigé pour qu'il y ait élection.

Seront élus, comme nous l'avons déjà dit, tous les candidats ayant obtenu personnellement 90,000 suffrages, soit 15,000 multipliés par 6.

Seront élus également ceux qui viennent en rang utile sur la liste du parti à qui est dévolu, à raisou du nombre de ses adhérents, un certain nombre de sièges. Mais ces candidats ne seraient déclarés élus que sous la condition de réunir *personnellement* un minimum de suffrages : nous le fixerons au tiers du chiffre de répartition, à 30,000 suffrages, chiffre qui n'a rien d'exagéré, puisqu'il correspond seulement à 5,000 bulletins à 6 noms.

On voit la conséquence qui découle de cette disposition.

Le candidat qui veut obtenir un grand nombre de voix le peut sans doute (il le pourrait avec tout mode de votation), mais il nuira par là même à son parti; non parce que ses suffrages superflus seront absolument perdus, comme dans le système d'E. de Girardin,

locaux auront, par conséquent, une représentation; ils auront même une représentation meilleure. » Discours de J. St. Mill à la Chambre des Communes, le 30 mai 1867, *loc. cit.*

mais, parce qu'ils ne compteront à son parti que si les autres candidats, appartenant à la même opinion, ont réuni par ailleurs le minimum de 30,000 suffrages.

L'élection par le pays tout entier permettra la nomination d'hommes éminents, indépendants, placés en dehors et au-dessus des luttes des partis, sans attache intime avec un arrondissement ou un département, mais qui sont la gloire de la France. Ce mode d'élection ne saurait favoriser les menées d'un ambitieux ni les coupables desseins d'un dictateur, qui ne voudra pas sacrifier au vain prestige d'une élection personnelle multiple l'avantage d'ouvrir les portes du Parlement à ses amis et partisans, dont son égoïste calcul peut leur fermer l'accès, ainsi que nous venons de le démontrer.

LI. — Résumons en deux mots les traits principaux du système avant d'en faire l'application pratique, et, à cet effet, présentons-le dans la forme d'une loi électorale :

Art. 1er. — Les représentants de la France sont nommés au suffrage universel direct et au scrutin de liste, par les électeurs réunis en un collège unique pour tout le territoire.

Art. 2. — L'élection a lieu d'après les principes de la représentation proportionnelle, ainsi qu'il sera exposé ci-après.

Art. 3. — Chaque électeur a le droit de porter *six* noms sur son bulletin et la faculté de donner ces *six* suffrages à un même et seul candidat, ou à divers, selon son gré.

Art. 4. — L'élection est complète après un seul tour de scrutin.

Art. 5. — Sont déclarés élus :

1° Les candidats qui ont obtenu, soit dans un département, soit dans l'ensemble du pays, un total de 90,000 suffrages;

2° Les candidats qui, réunissant personnellement un *minimum* de 30,000 suffrages, viennent en rang utile sur la liste d'un parti auquel est attribué le nombre de représentants, fixé d'après les règles de l'article 6.

Art. 6. — Toute liste a droit à autant de représentants qu'elle a réuni de fois le chiffre de répartition de 90,000 suffrages, sous la réserve que les candidats appartenant à cette liste atteindront individuellement le *minimum* fixé par le paragraphe 2 de l'article 5.

Art. 7. — Le chiffre de répartition de chaque liste est formé par le total des suffrages obtenus par les candidats de cette liste.

Art. 8. — Les suffrages recueillis par des candidats portés sur plusieurs listes sont attribués respectivement au compte de chacune de ces listes.

Ce ne sont là que les grandes lignes du système. Nous n'avons pas la prétention d'élaborer un projet de loi véritable; nous tenions seulement à bien fixer les idées, avant de montrer le fonctionnement très simple de notre système de reprétentation proportionnelle (1).

(1) L'élection de tous les représentants est obtenue après un seul tour de scrutin.

Il ne saurait être question, dans notre système, des élections complémentaires que rend aujourd'hui nécessaires l'option d'un candidat élu dans plusieurs circonscriptions, puisque nous formons de la France entière un collège unique.

Quant aux élections partielles à suite d'invalidation, de décès, de démission, on pourrait : ou bien les supprimer en raison de la fré-

LII. — Deux opérations bien distinctes se retrouvent dans tous les modes de votation.

1° Le vote par l'électeur;

2° Le dépouillement par le bureau électoral.

1° Nous n'avons pas à indiquer à nouveau combien l'opération du vote, dans notre système, est simple, claire, rapide, tout en donnant à l'électeur pleine liberté pour répartir ses six suffrages au gré de ses préférencces. L'électeur dispose de son droit de vote comme il veut, sans dommage ni diminution d'influence, ni pour lui, ni pour son parti, ni pour son candidat préféré.

2° Le dépouillement, la répartition des votes et la proclamation des candidats élus constituent une opération complexe; elle comprendrait trois phases :

A. Le dépouillement à la commune ;

B. Un recensement partiel au chef-lieu du département ;

C. Le recensement général au lieu de réunion de l'assemblée représentatlve, — à Paris.

A. Nous allons, à dessein, multiplier le nombre des listes et des candidats, supposer les hypothèses les plus exceptionnelles, afin de ne laisser place à aucun doute sur la simplicité du système.

Un paquet de cent bulletins est apporté. On met d'un côté les bulletins imprimés qui ne présentent ni additions ni ratures ; de l'autre ceux qui sont écrits à la

quence des élections générales, ou bien déclarer élus les candidats qui ont réuni le plus grand nombre de voix dans le parti même auquel appartenaient les représentants invalidés, décédés ou démissionnaires.

main ou qui, imprimés, ont été rayés en partie et modifiés par l'électeur. Cette première répartition se fait conjointement avec un autre groupement des bulletins imprimés et non rayés, en paquets de bulletins d'une même liste.

On inscrit sur une feuille d'émargement spéciale le nombre des voix obtenues par les candidats de la même liste ; le total donnera le chiffre électoral de la liste.

Une feuille d'émargement est réservée aux candidats indépendants, qui ne figurent pas sur une liste. On porte également sur cette feuille les voix données à des candidats de liste par des bulletins panachés, formés de candidats de divers partis. L'électeur qui dépose un bulletin panaché n'utilise plus son droit de suffrage en vue d'un parti politique : on n'est pas mi-partie monarchiste et mi-partie républicain. Son vote exprime seulement ses préférences personnelles en faveur de tel ou tel candidat.

Le dépouillement de ces cent bulletins a donné, par exemple, le résultat suivant :

Liste socialiste.	A. 28 voix. B. 9 » C. 8 »	Total pour la liste.	45
Liste radicale.	D. 18 » E. 18 » F. 18 » G. 16 »	Total pour la liste.	70
Liste de l'Union républicaine.	H. 24 » I. 24 » J. 24 » K. 22 » L. 24 » M. 24 »	Total pour la liste.	142
Liste de la République libérale.	N. 16 » O. 16 » P. 13 »	Total pour la liste.	45

Liste de la monarchie constitutionnelle.	a.	22 »	Total pour la liste.	130
	b.	21 »		
	c.	22 »		
	d.	22 »		
	e.	21 »		
	f.	21 »		
Liste bonapartiste.	g.	15 »	Total pour la liste.	26
	h.	11 »		
Liste des Bourbons d'Espagne.	k.	5 »	Total pour la liste.	15
	l.	5 »		
	m.	5 »		
Liste des intérêts catholiques.	n.	4 »	Total pour la liste.	12
	o.	4 »		
	p.	4 »		
Liste des intérêts agricoles.	q.	7 »	Total pour la liste.	28
	r.	7 »		
	s.	7 »		
	t.	7 »		

Bulletins panachés, indépendants, 12 équivalant à. 72
Bulletins nuls, 2 équivalant à.. 12

TOTAL. 597
Bulletins incomplets.. 3

TOTAL des 100 bulletins à 6 noms chacun. . . . 600

Les trois suffrages qui nous manquent pour arriver à 600 proviennent de bulletins incomplets ; trois bulletins, par exemple, ne portaient que 5 noms au lieu de 6.

Voilà pour le dépouillement des listes du premier groupe de bulletins.

Passons au second.

Les 12 bulletins panachés donnent le résulat suivant :

Le candidat X obtient 23 suffrages,

»	Z	»	7	»
»	Y	»	6	»
»	H	»	3	»
»	L	»	3	»
»	A	»	2	»
»	D	»	2	»

»	F	»	2	»
»	h	»	8	»
»	a	»	3	»
»	b	»	2	»
»	e	»	1	»
»	r	»	4	»
»	m	»	4	»
»	o	»	2	»

Total. . . . 72 suffrages.

Il demeure entendu que les suffrages donnés aux candidats X, Z, Y, etc., ne comptent pas pour la fixation du chiffre électoral de la liste, mais bien, soit pour l'élection directe des candidats, s'ils réunissent le chiffre de répartition, soit pour la détermination du rang utile qu'ils occuperont sur la liste, lors de la distribution des sièges dévolus au parti. — C'est la règle pour les bulletins panachés.

B. Le recensement partiel au chef-lieu du département a pour but de centraliser les résultats des communes et permet de proclamer élus, sans plus tarder, les candidats qui ont obtenu *personnellement* un nombre de suffrages au moins égal au chiffre répartiteur. La distribution des sièges entre les listes ne peut se faire qu'à Paris. Mais déjà, dans bien des départements, de nombreux résultats partiels pourront être donnés au chef-lieu. Cette première proclamation présente l'avantage de maintenir à l'élection un caractère local et de montrer que, même avec un collège unique, l'élection par département, nous le répétons, est la règle, l'élection par le pays tout entier l'exception.

C. Le recensement général se fait à Paris. C'est là

que l'on proclame élus les représentants de la nation.

Le bureau central enregistre les déclarations d'élection prononcées par les bureaux de département, et achève de constituer l'assemblée représentative en proclamant élus les candidats des listes, d'après les règles que nous avons précédemment exposées, et dont nous allons faire application.

Ne voulant pas nous servir de noms propres, nous supposerons que les candidats désignés sous les lettres alphabétiques du tableau précédent ont réuni partout la même proportion de suffrages, et qu'en conséquence le dépouillement des cent bulletins pris pour type donne le même résultat dans toutes les communes qui vont nous servir d'exemple.

Prenons 4,000 communes à 100 votants chacune, ce qui produit à raison de 6 suffrages par bulletin, deux millions 400,000 voix (4,000 × 100 × 6 = 2,400,000). Nous aurons :

1° Candidats ayant réuni personnellement 90,000 suffrages et au delà, soit le chiffre répartiteur indiqué d'autre part ; ce sont les suivants :

A, de la liste socialiste, avec 120,000 suffrages, savoir : 112,000 par bulletins de listes, 8,000 par bulletins isolés. Ce candidat, dans le dépouillement des cent bulletins, figure en tête pour 28 voix. Ce nombre, multiplié par 4,000 communes, produit bien 112,000 suffrages. En outre, dans le dépouillement des 12 bulletins panachés (tableau subséquent), il figure pour 2 voix, qui, multipliées par 4,000 communes, donnent 8,000 suffrages.

H, L, avec chacun 108,000 voix, savoir : 96,000 par bulletins de listes, 12,000 par bulletins isolés.

(Voir les tableaux précédents, comme il a été dit.)

A, D. avec chacun 100,000 voix, savoir : 88,000 par bulletins de listes, 12,000 par bulletins isolés.

(Même observation.)

I, J, M, avec chacun 96,000 voix, provenant toutes de bulletins de listes (24 × 4,000 = 96,000. — Voir le tableau de dépouillement des cent bulletins.)

X, avec 92,000 voix, provenant de bulletins isolés. (23 × 4,000 = 92,000. — Voir le tableau de dépouillement des 12 bulletins panachés.)

2° Candidats ayant réuni personnellement 30,000 suffrages et venant en rang utile sur une liste qui a atteint, avec le total des voix obtenues par ses candidats, le chiffre répartiteur de 90,000 suffrages.

Le tableau suivant présente les résultats des votes de 4,000 communes, pour les deux catégories de candidats appartenant aux diverses listes.

On remarquera que ce tableau n'est pas sans faire ressortir quelques inégalités. Ainsi, la liste socialiste a deux députés avec 180,000 suffrages, tandis que la liste de la monarchie constitutionnelle, avec 520,000 suffrages, n'en obtient que cinq, et perd par conséquent 70,000 voix non utilisables. Mais cette constatation même est un argument nouveau en faveur de notre système, parce que ces inégalités disparaissent dans l'ensemble des résultats obtenus par l'unité de collège, ou, du moins, n'ont plus qu'une importance négligeable, le maximum d'inégalité ne pouvant jamais atteindre, *pour chaque liste*, le chiffre de 90,000 suffrages ou 15,000 bulletins.

(*Se reporter aux tableaux précédents pour l'intelligence des chiffres ci-après.*)



LISTES.	NOMBRE de SUFFRAGES par liste.	NOMBRE DE DÉPUTÉS à raison de 90,000 suffrages.	CANDIDATS élus.	NOMBRE de suffrages obtenus. Minimum : 30,000 voix.
Socialiste.	180,000	90,000 90,000 } 2 180,000	A. B.	120,000 { 112,000 (1) / 8,000 36,000 — (2)
Radicale.	280,000	90,000 90,000 } 3 90,000 10,000 voix perdues. 280,000	D. E. F.	80,000 { 72,000 / 8,000 72,000 — 80,000 { 72,000 / 8,000
Union républicaine.	568,000	90,000 90,000 90,000 } 6 90,000 90,000 90,000 28,000 voix perdues. 568,000	H. L. I. J. M. K.	108,000 { 96,000 / 12,000 Id. Id. 96,000 — Id. — Id. — 88,000 —
République libérale.	180,000	90,000 90,000 } 2 180,000	N. O.	64,000 — Id. —
Monarchie constitutionnelle	520,000	90,000 90,000 90,000 } 5 90,000 90,000 70,000 voix perdues. 520,000	b. a. c. d. e.	92,000 { 84,000 / 8,000 88,000 — Id. — Id. — 88,000 { 84,000 / 4,000
Bonapartiste.	104,000	90,000 1 14,000 voix perdues. 104,000	g.	60,000 —
Intérêts agricoles	112,000	90,000 1 22,000 voix perdues. 112,000	r.	44,000 { 28,000 / 16,000

(1) Ces 120,000 suffrages se composent de : 112,000 provenant de bulletins de liste (28 × 4,000); 8,000 provenant de bulletins isolés.

Même observation pour les élections analogues à celle-ci, figurant au tableau.

(2) Ces 36,000 suffrages proviennent de bulletins de liste (9 × 4,000).

Même observation pour les élections analogues à celle-ci, figurant au tableau.

Tel est le système électoral que nous croyons devoir adopter, comme étant à la fois le plus exact, le plus conforme aux principes de la représentation proportionnelle, et le plus simple, le plus pratique dans une démocratie représentative, sous un régime de suffrage universel.

Combinaison rationnelle des divers systèmes exposés jusqu'à présent, empruntant à tous une donnée de justice ou d'utilité, les corrigeant l'un par l'autre, notre système ne nous appartient en propre que pour la fixation *a priori* du chiffre répartiteur, la combinaison de la pluralité du vote avec l'unité de collège et la coordination synthétique des éléments qui composent ce nouveau mode de votation. Mais, le plaçant sous l'autorité commune de Thomas Hare et de Stuart Mill, de MM. Pernolet et Aubry-Vitet, de Laboulaye et de Palma, de M. Naville et de Bluntschli, nous n'avons que plus de motifs à le proposer en toute confiance. — Sous une opinion que nous tenons pour bonne, sous un système que nous croyons pratique, ne pouvant mettre un nom connu, nous avons fait légaliser notre signature.

Aussi bien n'attachons-nous pas à l'adoption intégrale de notre méthode un amour-propre déplacé. Les éléments peuvent varier : unité de collège national, limitation du vote, évaluation du chiffre de répartition et du minimum de suffrages personnels, substitution à l'ancien quotient du chiffre répartiteur — pourvu que le principe de la proportionnalité reste sauf, il nous importe peu que ce soit notre mode de votation qui soit préféré ou tout autre système équivalent. Ce que nous demandons, c'est l'abandon du régime actuel de la majorité simple, qui fausse les élections et viole les principes de la dé-

mocratie représentative; c'est l'admission de l'idée de la représentation proportionnelle, c'est son application avec un système exact et pratique, quel qu'il soit et d'où qu'il vienne.

CONCLUSION.

LIII. — Après avoir retracé les destinées de la démocratie aux Etats-Unis, et signalé la marche de tous les peuples modernes vers l'égalité, de Tocqueville écrivait, au moment de poser la plume : « Je me sens plein de » craintes et plein d'espérances. Je vois de grands pé- » rils qu'il est possible de conjurer, de grands maux » qu'on peut éviter ou restreindre... Il dépend des na- » tions de nos jours que l'égalité les conduise à la li- » berté ou à la servitude. »

Trop souvent la démocratie, dont l'école libérale a préparé l'avènement et salué avec enthousiasme le triomphe définitif, a oublié les deux principes primordiaux dont l'union étroite constituait sa raison d'être et assurait son existence : la liberté et l'égalité. Au lieu de placer l'égalité dans la liberté, *æqua libertas*, elle a maintes fois établi l'égalité seule, feignant d'ignorer que la liberté doit précéder l'égalité dans le temps et la compléter dans l'organisme constitutionnel. Parfois même, elle a méconnu le principe d'égalité et, après avoir institué le suffrage universel, n'a pas attribué à tous les électeurs un droit de vote équivalent.

De son côté, l'école libérale, à qui le spectacle des excès démagogiques faisait perdre le souvenir de ses griefs légitimes contre les inégalités et la tyrannie de l'époque antérieure, s'est demandé si la vérité politique

se trouvait réellement dans la démocratie et le suffrage universel. Peu à peu le désaccord s'est accentué, les divergences se sont accusées, et le libéralisme égaré, mais excusable, n'a plus vu dans la démocratie la mise en œuvre logique des principes de liberté et d'égalité.

Le grand problème des temps nouveaux, c'est en Europe, non moins qu'en Amérique, la conciliation de ces deux termes, liberté et démocratie, liberté et suffrage universel, liberté et égalité. Hors de là, il ne saurait y avoir qu'agitations et révolutions stériles.

Sous un de ces aspects, le problème est résolu par la représentation proportionnelle qui assure l'application des principes égalitaires et libéraux, et poursuit une œuvre de vérité, de paix et de justice.

Le suffrage universel est aujourd'hui la base fondamentale de nos institutions; mais il ne saurait porter en lui la solution de toutes les difficultés. De son organisation bonne ou mauvaise dépend l'avenir de la France. Depuis le commencement du siècle, les gouvernements succèdent aux gouvernements, les révolutions aux révolutions; et la patrie voit se dépenser dans les luttes intestines toutes les forces vives de ses enfants, se démanteler pièce à pièce la grande unité nationale, et s'évanouir, degré par degré, les notions de devoir et de patriotisme. Pour refaire la France grande et forte, unie et prospère, il suffirait, en maintenant le principe du suffrage universel, de le combiner, dans les élections législatives, avec la représentation proportionnelle de la majorité et des minorités.

Ainsi pourrait se réaliser la conciliation de la démocratie, fondée sur le suffrage universel, et de la liberté, sauvegarde du droit des minorités.

La représentation proportionnelle, qu'il nous soit permis de le redire en terminant, loin de fausser le suffrage universel, assure son fonctionnement régulier, facilite son action féconde, le corrige dans ce qu'il peut avoir de défectueux, le complète dans ce qu'il a de bon, ouvre les portes de l'assemblée législative aux hommes éminents de tous les partis, supprime les révolutions, souvent violentes et toujours funestes, qui ruinent et énervent un pays, et leur substitue les sages évolutions qui doivent marquer les étapes d'une nation dans la voie de la civilisation et du progrès.

POSITIONS

DROIT ROMAIN.

I. La *capitis deminutio* implique, dans tous les cas, l'idée originelle d'une déchéance.

II. L'état d'*infantia* dure jusqu'à l'âge de sept ans.

III. Les créances étaient cessibles.

IV. L'échéance du terme ne suffit pas pour constituer le débiteur en demeure.

V. Lorsqu'une somme d'argent est réclamée en vertu d'une action *stricti juris*, les intérêts ne sont dus ni *ex mora* ni *ex lite contestata*.

VI. Si l'*adpromissor* a promis plus que le débiteur principal, son obligation n'est pas entièrement nulle; mais elle est simplement réductible à concurrence de la dette principale.

VII. La vente d'un homme libre est nulle, l'objet de l'obligation n'étant pas *in commercio* : mais, à raison de la faveur accordée à l'état d'homme libre, l'acheteur peut ici, par dérogation au droit commun, intenter une action en dommages contre le vendeur de bonne foi.

DROIT CIVIL.

I. La ratification, par le mari seul, d'un acte passé par la femme sans son autorisation couvre absolument la nullité de l'acte.

II. La clause d'un contrat de mariage, par laquelle il est stipulé que la femme ne pourra s'obliger même avec l'autorisation

de son mari, étant déclarée nulle en tant qu'établissant l'incapacité personnelle de la femme, ne saurait revivre ni être considérée comme valable en tant que constituant une stipulation de dotalité.

III. Est dotal l'immeuble acquis par la future épouse dans l'intervalle existant entre le contrat de mariage et la célébration du mariage, en échange d'un bien déclaré, par le contrat de mariage, dotal et aliénable à charge de remploi.

IV. L'ascendant donateur succède, en vertu de l'art. 747 du Code civil, à l'immeuble acquis par le donataire en échange de l'immeuble donné.

V. La nullité édictée par l'art 1099, 2e alinéa, du Code civil, relativement aux donations déguisées entre époux, ne peut être invoquée par les héritiers non réservataires du donateur.

VI. Les articles 1382 et suivants du Code civil sont insuffisants en matière d'accidents de fabrique; mais le renversement de la preuve ne doit être accordé à l'ouvrier contre le patron que dans les cas où l'introduction de la vapeur comme force motrice a modifié profondément les conditions du travail industriel.

DROIT CRIMINEL.

La lecture publique de pièces de vers ou de prose doit être assimilée à une représentation publique d'ouvrages dramatiques, et ne peut avoir lieu qu'avec le consentement des auteurs, sous peine de tomber sous l'application de l'art. 428 du Code pénal.

DROIT CONSTITUTIONNEL.

I. Le cumul des fonctions électives est contraire aux principes de la démocratie représentative.

II. Le renouvellement de l'assemblée législative doit être partiel, afin de maintenir l'esprit de suite et de tradition, d'éviter les changements soudains et irréfléchis dans l'œuvre

législative, d'allier, dans une sage mesure, les idées de conservation et les idées de progrès.

DROIT INTERNATIONAL.

I. Une cession de territoire ne peut s'effectuer sans le double consentement des nationaux de l'Etat cédant et des habitants du territoire démembré.

II. Acquièrent la nationalité de l'Etat annexant : 1° tous les domiciliés, originaires ou non du pays annexé (à l'exception des personnes étrangères à l'Etat démembré) si ce pays n'est qu'une province enlevée à un Etat qui conserve son autonomie ; 2° tous les originaires, domiciliés ou non sur les territoires annexés, si ces territoires comprennent un Etat entier.

Vu par le Président de la thèse,
V. MOLINIER.

VU ET APPROUVÉ :
Toulouse, le 8 juin 1885,
Le Doyen de la Faculté de droit,
Henry BONFILS.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Pour le Recteur de l'Académie,
L'Inspecteur d'Académie délégué,
FRAISSINES.

TABLE DES MATIÈRES

DROIT ROMAIN

INTRODUCTION : DU GOUVERNEMENT DIRECT A ROME

CHAPITRE PREMIER.

DES COMICES CURIATES.

CHAPITRE II.

RÉFORMES DE TARQUIN L'ANCIEN ET DE SERVIUS TULLIUS.

CHAPITRE III.

DES COMICES CENTURIATES.

CHAPITRE IV.

DES COMICES TRIBUTES.

CHAPITRE V.

TRANSFORMATION DES COMICES TRIBUTES ET CENTURIATES.

CHAPITRE VI.

SOUVERAINETÉ DES COMICES.

CONCLUSION.

DROIT FRANÇAIS

SECTION II.

La représentation proportionnelle et l'égalité.

SECTION III.

La représentation proportionnelle et la fraternité.

SECTION IV.

La représentation proportionnelle des minorités.

SECTION V.

La représentation proportionnelle de la majorité.

CHAPITRE IV.

DU SCRUTIN DE LISTE ET DU SCRUTIN D'ARRONDISSEMENT AU POINT DE VUE DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE.

CHAPITRE V.

EXAMEN DES PRINCIPAUX SYSTÈMES PROPOSÉS : 1° EN VUE D'OBTENIR LA REPRÉSENTATION DES MINORITÉS; 2° POUR ASSURER LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE.

SECTION PREMIÈRE.

Systèmes de représentation des minorités.

SECTION II.

Systèmes de représentation proportionnelle.

CHAPITRE VI.

EXPOSITION D'UN SYSTÈME PRATIQUE ET RAISONNÉ DE REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE.

CONCLUSION.

TOULOUSE. — IMPRIMERIE A. CHAUVIN ET FILS, RUE DES SALENQUES, 28.



